

Working Group V

Working document 7

Groupe de travail V « Compétences complémentaires »

Objet : **Note de réflexion de la Commission européenne sur " Compétences complémentaires de l'Union européenne: des pouvoirs d'action limités"**

COMPETENCES COMPLEMENTAIRES DE L'UNION EUROPEENNE :
DES POUVOIRS D'ACTION LIMITEES

Les notes établies par le secrétariat de la Convention (CONV 47/02 et CONV 75/02) soulignent que, lorsque l'Union européenne se voit attribuer des compétences de type complémentaire, ses pouvoirs d'action sont bien limités. En fait, dans ces cas l'Union n'intervient que pour compléter, appuyer et coordonner l'action des Etats membres, qui maintiennent fondamentalement la responsabilité d'adopter et mettre en œuvre les politiques et les législations pertinentes.

La Commission partage entièrement cette description des compétences complémentaires. Pourtant, dans les débats à la Convention et -surtout- en dehors de celle-ci, des critiques ont été émises au sujet de l'exercice de ces compétences par l'Union. En particulier, il a été affirmé que dans certains cas l'Union adopterait des mesures qui vont au-delà des pouvoirs qui lui sont attribués et qu'en conséquence les compétences des Etats membres seraient érodées de manière subreptice. Il en découle la demande de limiter ultérieurement ces compétences et, parfois, de le « restituer » aux Etats membres.

Il apparaît que la plupart de ces critiques se fondent sur des malentendus, voire sur une mauvaise compréhension de la manière par laquelle l'Union exerce effectivement ses compétences et des incidences que cet exercice produit sur les pouvoirs d'action des Etats membres.

La présente note vise, à travers quelques exemples concrets, à apporter des clarifications à ce sujet.

* *

L'exercice des compétences complémentaires : le cas de l'éducation

S'agissant des compétences complémentaires, les traités attribuent explicitement à l'Union des pouvoirs d'action par des dispositions qui constituent les bases juridiques de son action. Ces dispositions indiquent avec précision les domaines et les objectifs de l'intervention communautaire, les procédures à suivre, les conditions et les restrictions pour l'exercice de ces compétences.

Par ailleurs, souvent ces mêmes dispositions obligent les institutions de l'Union à tenir compte des exigences propres aux domaines en question lorsqu'elles mettent en œuvre les compétences qu'elles détiennent en vertu d'autres dispositions des traités, pour éviter de porter préjudice à ces exigences à travers leur action dans d'autres domaines d'intervention¹.

¹ Voir, à titre d'exemple, l'article 151 CE, paragraphe 4, qui prévoit que « *La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité,*

Dans la pratique, la mise en œuvre des compétences complémentaires par l'Union se traduit essentiellement dans des initiatives de support financier et/ou de coordination non-contraignante au soutien et en complément des politiques nationales.

Par exemple, l'article 149 CE, introduit par le traité de Maastricht, attribue à l'Union des compétences en matière d'**éducation**. Cet article précise que la Communauté respecte pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique. L'action de la Communauté se limite à encourager la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action. Dans cette perspective, l'Union peut adopter des recommandations et des actions d'encouragement à **l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des Etats membres**.

Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, l'Union a adopté un certain nombre d'initiatives en matière d'éducation. Il s'agit essentiellement de trois types d'actes :

- conclusions du Conseil et recommandations du Parlement européen et du Conseil, à savoir des actes sans effet contraignant, qui se limitent à encourager les autorités nationales compétentes à coordonner leurs actions² ;
- programmes de soutien financier pour des initiatives de mobilité estudiantine ou de promotion de l'étude des langues³ ;
- accords avec les pays tiers visant à les faire participer aux programmes de soutien financier mentionnés ci-dessus ou à organiser une certaine coopération dans le domaine en question⁴.

afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité des cultures », ainsi que l'article 152 CE, paragraphe 1, qui établit que « *Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté* ». Voir également les réflexions développées au sujet de l'action de l'Union en matière de culture par le rapport n° 249 –2001/2002- du Sénat français, du 19 février 2002.

² Voir, à titre d'exemple, les conclusions du Conseil du 20 décembre 1996 sur l'efficacité de l'école: principes et stratégies pour la promotion de la réussite scolaire. Conclusions du Conseil du 20 décembre 1996 relatives à une stratégie pour l'apprentissage permanent. Conclusions du Conseil du 16 décembre 1997 portant sur l'évaluation de la qualité de l'enseignement scolaire. Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2001 concernant la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité de l'enseignement scolaire. Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 10 juillet 2001 relative à la mobilité dans la Communauté des étudiants, des personnes en formation, des volontaires, des enseignants et des formateurs.

³ Voir, à titre d'exemple, les décisions 819/95/CE du 14 mars 1995, 576/98/CE du 23 février 1998 et 253/2000/CE du 24 janvier 2000, du Parlement européen et du Conseil, relatives au programme d'action communautaire Socrates. Décisions 818/95/CE du 14 mars 1995 et 1031/2000/CE du 13 avril 2000, du Parlement européen et du Conseil, relatives aux programmes d'action pour la jeunesse. Décision 1934/2000/CE du 17 juillet 2000, du Parlement européen et du Conseil, établissant l'Année européenne des langues 2001

Ainsi, sur le plan institutionnel l'article 149 CE encadre soigneusement l'action communautaire. Celle-ci est ciblée sur la valeur ajoutée que seule peut apporter l'Union en matière notamment de mobilité estudiantine et professionnelle, de coopération entre établissements d'enseignement ou de formation et de développement des échanges.

Au demeurant, dans la pratique cette action a respecté les exigences des principes de subsidiarité et de proportionnalité tout en apportant une contribution fort appréciée par les bénéficiaires et par l'opinion publique en général.

Le programme Erasmus, relatif à la mobilité des étudiants universitaires, illustre bien ce propos. En fait, c'est dans le cadre de ce programme que l'année académique 2002-2003 verra **le millionième étudiant bénéficier d'une mobilité dans le cadre de ses études universitaires**. L'Union aura ainsi activement contribué, et d'une façon dont elle seule peut le faire, à la formation d'une jeune génération d'universitaires possédant une connaissance et expérience européennes rares jusqu'alors. De telles initiatives seront encore plus précieuses dans le cadre d'une Europe élargie. La convention européenne, qui accueille au mois de juillet 2002 la « Convention des Jeunes » pourrait-elle souscrire à une position qui aurait pour conséquence de supprimer de telles initiatives éminemment citoyennes ?

Un autre exemple est donné par les initiatives prises suite aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, qui ont fixé l'objectif stratégique de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde pour 2010. A cette fin a été élaborée la nouvelle méthode ouverte de coordination, qui convient particulièrement bien à un domaine comme l'éducation, où il ne serait pas approprié de procéder par voie législative.

L'action de l'Union dans le domaine de l'éducation sur base de l'article 149 CE constitue la démonstration que, même dans les domaines à forte subsidiarité, une valeur ajoutée européenne peut être identifiée, notamment pour appuyer et compléter les politiques nationales par des initiatives de coordination et de soutien financier.

En conclusion, on peut affirmer que **l'action de l'Union en matière d'éducation est à la fois nécessaire et proportionnée** et que les moyens dont elle dispose sont suffisants. **Son action n'empiète pas sur les compétences fondamentales en la matière qui continuent à résider dans le chef des seuls Etats membres.**

⁴ Voir, à titre d'exemple, les accords avec tous les Pays candidats à l'adhésion pour permettre leur participation aux programmes communautaires dans le domaine de l'éducation. Accords avec le Canada et les Etats-Unis sur un programme de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur.

**La prétendue érosion des pouvoirs des Etats membres à travers l'exercice d'autres compétences :
le cas du marché intérieur**

Les modes d'intervention de l'Union dans le domaine du marché intérieur

La mise en place du marché intérieur constitue une attribution fondamentale de la Communauté ou, plus précisément, une mission au sens de l'article 2 CE.

Pour ce faire, elle doit :

- soit privilégier **l'application directe du traité CE** pour faire respecter les libertés fondamentales du marché intérieur (par exemple, la libre circulation des marchandises, article 28 CE ; la libre prestation des services, article 49 CE). Dans ce cas, on a normalement recours au principe de la reconnaissance mutuelle des législations nationales équivalentes (ce principe laisse intact la spécificité des législations nationales);
- soit **harmoniser les législations nationales** (par exemple, à travers l'adoption d'actes législatifs basés sur l'article 95 CE) lorsque l'équivalence n'existe pas ou est insuffisante et crée, dès lors, des obstacles importants et intolérables à la libre circulation des marchandises, services, capitaux, ou personnes.

Dans le cadre de l'harmonisation, **l'intensité de l'action législative**, en application du principe de proportionnalité, **varie selon la nature des entraves**. Elle consiste le plus souvent :

- soit en une **harmonisation verticale** des règles applicables à la commercialisation d'une marchandise ou d'un service donné (par exemple, les directives en matière de services financiers). Cette option laisse une place moindre à la spécificité nationale.
- soit en une **harmonisation horizontale** limitée à des problèmes communs dans un secteur donné (par exemple, les directives sur l'étiquetage des denrées alimentaires, sur le système général de reconnaissance des diplômes, sur le commerce électronique). Dans ce cas, les Etats membres conservent la possibilité de réglementer, dans le respect des principes généraux du traité, les autres domaines non spécifiquement visés par les directives d'harmonisation (par exemple, recettes et composition des produits) .

L'incidence des règles du marché intérieur dans les domaines relevant des compétences complémentaires

Les sources d'entraves aux libertés fondamentales du marché intérieur sont diverses et ne proviennent pas uniquement des **législations nationales qui ont pour objet principal de réglementer les échanges**.

A titre d'exemple, de telles entraves peuvent découler de l'impossibilité d'accéder à une profession réglementée (par exemple, médecin, infirmier) dans un Etat membre du fait que la réglementation de cet Etat ne permet pas de reconnaître des diplômes équivalents octroyés par les autres Etats membres. Ou encore de l'impossibilité de commercialiser dans un Etat membre des produits alimentaires fabriqués dans un autre Etat membre du fait que l'Etat de destination, même dans un souci légitime de protection de la santé publique, fixe unilatéralement la liste des additifs pouvant être utilisés.

Dans ces situations, il est nécessaire que l'Union intervienne, sous l'angle du marché intérieur, dans des secteurs qui, au sein des Etats membres, relèvent de **domaines de compétences 'non commerciaux'** (par exemple, les compétences du ministère de l'éducation ou de la santé publique). Sans cette intervention, les libertés fondamentales du marché intérieur seraient **vidées de leur substance**. En d'autres termes, l'action communautaire en question a un caractère transversal et peut avoir des incidences dans les domaines les plus divers -et même les domaines pour lesquels l'Union ne s'est vue attribuer que des compétences complémentaires-, pourvu que des obstacles nuisibles aux libertés du marché intérieur soient identifiés. Au demeurant, il convient de rappeler que certaines de ces actions présentent, de par leur nature, un caractère multidisciplinaire, comme l'illustre bien l'exemple de la directive sur le commerce électronique, qui concerne à la fois les relations commerciales et le droit des contrats, mais aussi les domaines de la culture, de l'éducation, de la santé et toute autre matière qui est susceptible de trouver sa place sur l'Internet⁵.

Il est nécessaire de souligner que l'action communautaire en question, même si elle interfère avec les pouvoirs d'action des Etats membres dans les domaines relevant des compétences complémentaires de l'Union, n'a rien à voir avec l'exercice de ses compétences complémentaires. La finalité principale et prépondérante d'une telle action -son « centre de gravité », pour utiliser une expression courante dans la jurisprudence de la Cour de justice en matière de respect des bases juridiques du traité⁶- concerne la réalisation du marché intérieur et non les politiques d'éducation ou de santé publique.

Pour reprendre les exemples d'entraves évoqués ci-dessus, les directives en matière reconnaissance des diplômes ne visent certainement pas à harmoniser les politiques nationales d'éducation ou les programmes d'études, mais à supprimer les obstacles à la libre circulation dans le marché européen des titulaires de ces diplômes. De même, les directives relatives aux produits alimentaires ou

⁵ Voir à ce propos la très intéressante contribution à la Convention présentée par Mme de Palacio, note CONV 56/02.

⁶ Voir les arrêts Dioxyde de titane, du 11 juin 1991, affaire C-300/89, et Programme sur la diversité linguistique, du 23 février 1999, affaire C-42/97.

l'application des règles du traité visant à permettre la reconnaissance mutuelle des législations nationales n'ont pas pour objet d'harmoniser les politiques de santé publique des Etats membres -qui restent libres de les définir de la manière qu'ils considèrent appropriée-, mais uniquement de supprimer les entraves à la réalisation d'un véritable marché intérieur pour ces produits. Des raisonnements analogues valent pour toute autre action communautaire au titre de la réalisation du marché intérieur qui peut avoir des incidences dans des domaines relevant des compétences complémentaires : ainsi, par exemple, la directive dite « télévision sans frontières » se limite essentiellement à prévoir des règles sur l'identification des autorités nationales de contrôle et sur certaines limitations et conditions à la prestation des services en vue de garantir un véritable marché intérieur des services de radiodiffusion télévisuelle, sans toucher directement aux politiques nationales en matière de médias.

Les garde-fous prévus par le traité

Le traité CE ne donne pas un chèque en blanc à l'intervention de l'Union en vue de la mise en œuvre des libertés fondamentales du marché intérieur. Plusieurs **garde-fous** sont prévus.

- *Les exceptions prévues par le traité* - En premier lieu, dans le domaine non harmonisé, certaines exceptions sont directement prévues par le traité (par exemple, l'article 30 CE, pour ce qui concerne la circulation des marchandises, et l'article 46 CE, pour ce qui concerne la liberté d'établissement et la libre prestation des services). Ces dispositions prévoient que les Etats membres gardent la possibilité de maintenir des restrictions aux échanges pour des raisons de protection de l'ordre public, sécurité publique, protection de la santé ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt général. Ainsi, en ce qui concerne la protection de la santé publique, la jurisprudence de la Cour permet aux Etats membres d'exiger un **niveau élevé de protection** et d'empêcher ainsi l'accès dans leur territoire des produits ou des services qui ne respectent ce niveau. Les Etats membres restent également maîtres de l'organisation de leurs **systèmes nationaux de services de santé et de sécurité sociale** dans le respect du traité⁷.
- *Les principes généraux inhérents au système des compétences de l'Union* - Il s'agit des principes d'attribution des compétences, de subsidiarité et de proportionnalité, inscrits à l'article 5 CE et explicités ultérieurement dans un Protocole au Traité d'Amsterdam, qui encadrent toute action communautaire et la limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

⁷ Voir l'article 152 CE, ainsi que les arrêts de la Cour de justice Kohll, et Decker, du 28 avril 1998, respectivement affaires C-158/96 et C-120/95.

- *Les conditions spécifiques pour la mise en œuvre de l'article 95 CE* – L'action communautaire pour la réalisation du marché intérieur au titre de l'article 95 CE est soumise à des **conditions spécifiques** : la mesure législative doit avoir **effectivement** pour objet d'améliorer les conditions de l'établissement ainsi que du fonctionnement du marché intérieur et les distorsions de concurrence que la mesure législative vise à supprimer doivent être **sensibles**. Ces conditions ont été clarifiées par l'arrêt « publicité du tabac »⁸, qui a annulé une directive relative à l'interdiction de la publicité du tabac précisément puisque ces conditions n'étaient pas parfaitement remplies. Cet arrêt prouve que les garde-fous à l'encontre des dérives éventuelles de l'action communautaire non seulement existent, mais sont bien efficaces.
- *L'interdiction d'harmonisation dans certains domaines* – Le traité CE contient certaines dispositions (par exemple, l'article 149 en matière d'éducation, l'article 150 en matière de formation professionnelle, l'article 151 en matière de culture, l'article 152 en matière de protection de la santé humaine) qui interdisent toute initiative communautaire d'harmonisation des législations nationales. Bien entendu, cette interdiction vise les actions dont la finalité principale et prépondérante (le « centre de gravité ») concerne les domaines en question.
- *La prise en compte des autres politiques dans les règles du marché intérieur* : l'article 95 CE, paragraphe 3, oblige la Commission et encourage le Parlement européen et le Conseil à prendre pour base **un niveau élevé de protection** de la santé, sécurité, de l'environnement et des consommateurs, ce qui **empêche que l'action communautaire comporte un nivellement vers le bas** des législations nationales. Par ailleurs, comme il l'a été déjà rappelé ci-dessus, certaines dispositions du traité obligent les institutions de l'Union à prendre en considération les exigences propres à des domaines spécifiques dans l'exercice de toute autre compétence (par exemple, l'article 151 CE en matière de culture et l'article 152 CE en matière de santé publique).

Conclusion

Eu égard à tout ce qui précède, on peut conclure que :

- l'action communautaire peut, dans certains cas, produire des incidences sur les compétences législatives des Etats membres dans les domaines relevant des compétences complémentaires ;
- de telles incidences sont notamment la conséquence de l'action communautaire au titre de la réalisation et de la préservation des libertés fondamentales du marché intérieur, qui constitue une des missions fondamentales de l'Union;

⁸ Arrêt du 5 octobre 2000, affaire C-379/98.

- donc, l'existence de telles incidences ne justifie pas la demande de limiter ultérieurement les compétences complémentaires de l'Union, puisque l'exercice de ces compétences n'a pas de rapport direct avec ces incidences ;
- de toute manière, il s'agit toujours d'incidences indirectes sur les compétences législatives nationales, qui n'affectent pas directement le pouvoir des Etats membres d'organiser leurs propres politiques dans les domaines en question et de mettre en œuvre les législations pertinentes, puisque l'action communautaire n'a pour objet et pour effet que d'éliminer les obstacles au plein exercice des libertés fondamentales du marché intérieur ;
- il est donc incorrect d'affirmer que l'action communautaire comporte une érosion des compétences législatives nationales. Plutôt, les Etats membres doivent exercer ces dernières compétences conformément aux objectifs du marché intérieur auxquels ils ont souscrit ;
- toute limitation à l'action communautaire au titre du marché intérieur, et notamment, toute atteinte à la flexibilité d'intervention offerte par l'article 95 CE, comporterait une remise en cause d'une des missions fondamentales de l'Union ;
- il faut donc sauvegarder les pouvoirs d'action dont l'Union dispose en la matière, d'autant plus qu'il ne s'agit pas de pouvoirs illimités, étant donné que des garde-fous appropriés et efficaces existent déjà (on rappelle encore une fois l'arrêt « publicité du tabac »).

à l'avenir, la mise en œuvre du paquet de mesures adopté par la Commission en vue d'améliorer la qualité de la législation⁹ permettra de minimiser ultérieurement les incidences en question. Ce paquet envisage, d'une part, l'organisation plus systématique de la consultation externe préalable à la présentation des propositions de la Commission ; d'autre part, l'approfondissement de l'analyse de l'impact de ces propositions et donc de la justification de l'intervention éventuelle au niveau communautaire. A l'évidence, il s'agit de mesures qui donnent davantage de garanties d'une meilleure prise en compte des exigences de subsidiarité et de proportionnalité à l'avenir. En particulier l'analyse de l'impact préalable permettra d'apprécier encore mieux s'il convient de proposer une initiative au niveau communautaire et, dans l'affirmative, avec quelle intensité

⁹ Voir les quatre communications publiées le 5 juin 2002 (COM (2002) de 275 à 278).