

Working Group V

Working document 16

Groupe de travail V « Compétences complémentaires »

Objet : **Remarques du représentant de la Commission sur la note de M. Altmaier concernant la distribution des compétences**



Bruxelles, le 1er août 2002

V

REMARQUES DU REPRESENTANT DE LA COMMISSION SUR LA NOTE

DE M. ALTMAIER CONCERNANT LA DISTRIBUTION DES COMPETENCES

Sur un plan général, la Commission appuie l'idée de rassembler les règles essentielles en matière de compétences dans un seul chapitre du futur traité constitutionnel. La clarté et la transparence du système en résulteront améliorées.

Sont à saluer en particulier la proposition consistant à inscrire dans ce chapitre les principes de base du système (action de l'Union limitée aux compétences attribuées, subsidiarité et proportionnalité, primauté du droit communautaire), tout comme celle visant à définir les types d'action par lesquels l'Union peut exercer ses compétences.

Néanmoins, il semble nécessaire d'apporter certaines modifications et précisions au schéma développé dans la note sous examen, si celui-ci doit constituer la base des travaux de notre groupe.

I. Compétences fonctionnelles et matérielles – Clause de priorité

La distinction opérée entre les compétences fonctionnelles et matérielles ainsi que les conséquences tirées de cette distinction -à savoir la prévision d'une clause de priorité en faveur des compétences matérielles- sont en contradiction avec les éléments fondamentaux du système de l'Union.

A la différence des Etats-nation dont l'existence et l'activité ne sont pas conditionnées par des finalités, l'Union a été créée pour atteindre des objectifs déterminés. Par conséquent, certaines de ses compétences essentielles (par exemple, l'interdiction de discrimination -article 12 CE-, le maintien d'une concurrence non faussée -articles 81 à 89 CE-, la réalisation du marché intérieur -articles 94 et 95 CE) ont été attribuées en vue de réaliser ces objectifs indépendamment des matières concernées et souvent par des actions recouvrant plusieurs domaines en même temps. L'attribution de certaines compétences bien délimitées dans des matières spécifiques est, dans une large mesure, une évolution du système -en particulier, à partir du traité de Maastricht-, qui vient compléter l'approche fonctionnelle et s'inscrit dans la logique de celle-ci (voir, par exemple, l'article 153 CE sur la compétence relative à la protection des consommateurs). Les deux approches, fonctionnelle et matérielle, doivent donc se combiner ; toute distinction théorique est artificielle.

Il s'ensuit que l'idée de donner toujours la priorité à l'exercice d'une compétence matérielle sur une

compétence fonctionnelle est en contradiction avec le système d'attribution des compétences de l'Union et risque de causer un préjudice grave à son bon fonctionnement.

L'exemple de la compétence « marché intérieur » est assez parlant à ce sujet. Comme la Commission l'a déjà souligné dans sa deuxième contribution au groupe de travail, diffusée en tant que document de travail WD 7, les entraves à la libre circulation transfrontière des produits et des services peuvent découler des disparités entre les législations internes en matière de santé et de sécurité, de protection de l'environnement et des consommateurs. Les autorités nationales, les opérateurs et les citoyens sont en première ligne à demander que l'Union intervienne pour réduire, voire supprimer ces entraves et assurer la libre circulation dans le marché unique. Contrairement à l'opinion de certains, des actions importantes de l'Union sont donc encore nécessaires pour établir et faire fonctionner le marché intérieur. Ces actions ne visent certainement pas à la suppression pure et simple des législations internes, mais uniquement à faire disparaître les disparités dans ces législations qui créent des obstacles à la libre circulation. Les actions de l'Union doivent donc prendre en compte et réglementer les exigences en matière de santé, sécurité, environnement, qui sont à l'origine de ces disparités. Il ne s'agit pas seulement d'un impératif politique pour les institutions de l'Union, mais également d'une obligation juridique inscrite dans le traité¹.

Si on appliquait la clause de priorité envisagée par la note sous examen, il serait impossible pour l'Union d'agir pour éliminer ces entraves, dès lors qu'une question relevant par exemple de la sécurité et santé, de l'environnement ou des consommateurs se pose. En fait, la compétence matérielle -qui parfois exclut l'harmonisation des législations nationales, parfois ne prévoit qu'une harmonisation minimale- prévaudrait toujours, vidant ainsi de tout sens les principes et les règles prévus pour la libre circulation (articles 94 et 95 CE, mais aussi articles 28 à 30, 43 à 55 CE). La conséquence pratique serait la neutralisation, puis la remise en cause du marché intérieur durable et respectueux de toutes ces exigences essentielles.

Par conséquent, il ne faudrait pas introduire une distinction entre les compétences matérielles et les compétences fonctionnelles. La solution appropriée pour le choix de la compétence à exercer, eu égard à la nature *sui generis* du système de l'Union, est celle élaborée par la Cour de justice, évoquée dans la deuxième contribution au groupe mentionnée ci-dessus (WD 7), qui se focalise sur la finalité principale et prépondérante de l'action envisagée, à savoir le « centre de gravité ». Un tel critère, qui est objectif et

¹ Voir les articles 6, 152 et 153 CE sur l'intégration dans les autres politiques respectivement de la dimension de l'environnement, de la protection de la santé et de la protection des consommateurs. Plus en particulier, l'article 95 paragraphe 3 exige la prise en compte de ces exigences dans les mesures d'harmonisation des législations nationales.

contrôlable, est par ailleurs accompagné de tous les garde-fous prévus par le traité pour l'exercice des compétences fonctionnelles (par exemple, pour ce qui concerne le marché intérieur, voir à nouveau la contribution diffusée en tant que WD 7). Ce critère pourrait être inclus parmi les principes régissant l'exercice des compétences par l'Union.

II. Structure

A) Alléger le chapitre consacré aux compétences

La note sous examen envisage de traiter dans le chapitre consacré aux compétences du futur traité un nombre considérable de thèmes sans lien direct avec les compétences. Il s'agit de la clause dite « Christophersen », de la hiérarchie des normes et des instruments, de l'organisation de la fonction exécutive au niveau communautaire, de l'obligation de motivation des actes.

Tous ces aspects devront certainement figurer de manière appropriée dans le futur traité. Toutefois, il ne faudrait pas les insérer dans le chapitre en question pour ne pas limiter, voire altérer, leur portée politique et juridique. Par ailleurs, au lieu de servir l'objectif de la transparence et de la clarté, un chapitre trop chargé d'éléments assez différents risquerait de se révéler complexe et difficile à mettre en œuvre. Par exemple, l'affirmation du respect des identités nationales et régionales préconisée par la clause « Christophersen » devrait figurer dans la partie initiale du futur traité, à l'instar de l'actuel article 6 paragraphe 3 UE. En fait, cette clause pose un principe interprétatif d'ordre général, sans pour autant limiter l'exercice des compétences attribuées à l'Union.

B) Catégories de compétences

Dans sa première contribution au groupe de travail (« La délimitation des compétences : une question d'intensité de l'intervention »), la Commission a souligné que l'approche consistant à établir des catégories de compétences de l'Union ne permet pas, à elle seule, d'atteindre l'objectif de clarification recherchée et de répondre à la question essentielle « qui fait quoi ? ». De plus, une telle classification est potentiellement source de conflits lorsqu'il s'agit aussi bien de décider en général si une politique doit être rangée dans l'une ou l'autre catégorie, que de déterminer en particulier de quelle politique -et donc de quelle catégorie- relève une action spécifique, comme le prouve l'expérience dans les systèmes nationaux organisés selon le critère du catalogue de compétences. La note sous examen suggère d'établir une liste des compétences attribuées à l'Union classées en trois catégories (compétences de l'Union, compétences communes de l'Union et des Etats membres, compétences complémentaires de l'Union dans les domaines de compétence des Etats membres) en tant que déclaration politique, dans le seul but d'indiquer aux citoyens la gradation des missions attribuées à l'Union dans les différents domaines.

Cette suggestion a certainement des mérites, mais présente également quelques inconvénients.

D'abord cette liste rassemble beaucoup à un catalogue de compétences de l'Union, solution que la large majorité des conventionnels a écartée à l'occasion des réunions plénières des mois d'avril et de mai. Ensuite, eu égard à sa nature de déclaration politique et à son contenu forcément général, elle risque de soulever des conflits d'interprétation et des malentendus par rapport aux dispositions juridiques du futur traité qui attribueront effectivement les compétences à l'Union. Pour faire face à ces inconvénients, on pourrait envisager de s'inspirer de la proposition en question non pas pour rédiger une disposition spécifique sur les compétences, mais plutôt pour reformuler l'actuel article 3 CE. En d'autres termes, il ne s'agirait pas d'établir une liste (ou un catalogue) de compétences de l'Union, mais de présenter de manière plus structurée dans une disposition figurant dans la partie initiale du futur traité les politiques et actions de l'Union, en fonction des responsabilités, plus ou moins importantes, qui lui incombent.

En revanche, les dispositions figurant dans le chapitre du futur traité consacré aux compétences devraient se concentrer sur la clarification de la manière dont l'Union exerce ses compétences, en s'appuyant notamment sur le critère de l'intensité de l'action de l'Union et en précisant, pour certains domaines, le degré d'intensité souhaitable de cette action.

En tout état de cause, il est nécessaire d'assurer l'efficacité de l'action communautaire. Pour ce faire, la préservation de la flexibilité de cette action est capitale aux yeux de la majorité des membres de la Convention, tout comme du Parlement européen (voir le rapport Lamassoure). Il conviendrait, par conséquent, d'écarter la proposition figurant dans la note sous examen au sujet des domaines relevant des « compétences communes » (compétences partagées) -selon laquelle dans ces domaines l'action de l'Union devrait être limitée aux règles générales, aux directives-cadre, et à la coordination légale- et de maintenir la possibilité qu'en principe dans ces domaines toute la palette des actions possibles reste disponible pour l'exercice des compétences de l'Union, selon les besoins et en conformité du principe de proportionnalité (à ce propos, voir l'exemple de la politique de transports, qui est évoqué dans la première contribution de la Commission au groupe, mentionnée ci-dessus).

III. Autres aspects

La note sous examen ne contient qu'une première esquisse de certaines propositions, il n'est donc pas approprié de porter des appréciations définitives à ce sujet. Néanmoins, à ce stade, il convient d'évoquer rapidement certains passages qui pourraient exiger des adaptations ultérieures. Il s'agit en particulier de la notion juridique du « cas de doute », en matière de compétences de principe des Etats membres ; de l'idée d'appliquer le principe de subsidiarité aux cas où une action des opérateurs privés pourrait être envisagée ; de la « rétrogradation » de l'article 308 CE à simple critère d'exercice des compétences.

S'agissant de cette dernière proposition, la Commission, d'une part, souligne l'intention clairement

manifestée par une large majorité de conventionnels de maintenir un mécanisme analogue à l'article 308 ; d'autre part, fait renvoi aux suggestions de rénovation de cette disposition qu'elle a faites dans sa première contribution au groupe.

Annexe

ANNEXE

Certains membres du groupe ont évoqué des cas concrets pour illustrer le risque que les compétences nationales soient affectées de manière non légitime par l'action communautaire en vue de la réalisation du marché intérieur. Il s'agit notamment (1) de la mise en œuvre des libertés de circulation prévues par le traité et des conséquences pour les systèmes nationaux de sécurité sociale et (2) des exigences linguistiques relatives à l'étiquetage des produits alimentaires. Pour permettre que le débat du groupe se fonde sur l'ensemble des éléments pertinents, il convient d'apporter des précisions relatives à ces cas.

(1) La jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation et systèmes nationaux de sécurité sociale (Articles 28-30 CE, 49-55 CE et arrêts Decker du 28 avril 1998, affaire C-120/95 ; Kohll du 28 avril 1998, affaire C-158/96 ; Smits-Peerbooms du 12 juillet 2001, aff. C-157/99)

Il ne fait pas de doute que les Etats membres sont compétents en matière d'organisation et de fourniture de services de santé et de soins médicaux (article 152 paragraphe 5 CE). En même temps, les médicaments et les services de santé sont soumis -comme tout produit ou service- aux règles de la libre circulation dans le marché intérieur². La Cour de justice a été appelée à se prononcer en vue de concilier la préservation de cette compétence nationale avec le respect des libertés du marché intérieur.

Les principes qu'elle a établis sont les suivants :

- Le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence des Etats membres pour aménager leurs systèmes de sécurité sociale.
- Dans l'exercice de cette compétence, les Etats membres doivent cependant respecter le droit communautaire, notamment les dispositions relatives à la libre circulation des biens et services en question.
- Certaines règles nationales peuvent affecter la libre circulation de ces biens et services. Par exemple, les règles concernant les conditions de remboursement (refus, autorisation préalable), dans les cas où les assurés sociaux veulent s'adresser à des fournisseurs de produits médicaux ou à des prestataires de services médicaux établis dans un autre Etat membre, peuvent avoir pour

² A ce propos, il convient de rappeler que si l'achat des biens et services de soins de santé est en large mesure financé par les systèmes publics de sécurité sociale, il existe également un marché 'privé' de dimensions assez importantes : entre 7,6% (Luxembourg) et 43,7%(Grèce)

effet de décourager ces patients à accéder à ces marchés. Dans de tels cas, ces règles constituent des entraves aux échanges.

- Toutefois, de telles entraves peuvent être justifiées si elles sont nécessaires pour des raisons impérieuses d'intérêt général, proportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent. Parmi ces raisons impérieuses, la Cour de justice a indiqué explicitement la préservation de l'équilibre financier des systèmes nationaux de sécurité sociale et la maîtrise des coûts; le maintien d'un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous et, plus en général, d'une capacité de soins ou d'une compétence médicale sur le territoire de l'Etat membre concerné ; la garantie d'une accessibilité suffisante et permanente à une gamme équilibrée de soins de santé.

Dans les affaires sous examen, la Cour de justice a analysé au cas par cas si des entraves existaient et si des raisons impérieuses d'intérêt général pouvaient les justifier. Dans certains cas, elle a conclu à l'inexistence de cette justification³ ; dans d'autres cas, en revanche, elle a reconnu son bon fondement⁴.

(2) Les exigences linguistiques relatives à l'étiquetage des produits alimentaires (Articles 28-30 CE, directive 79/112/CEE du Conseil du 18 décembre 1978 et arrêts Piageme I du 18 juin 1991, aff. C-369/89 ; Piageme II du 12 octobre 1995, aff. C-85/94 ; Goerres du 14 juin 1998, aff. C-385/96 ; Geffroy et Casino du 12 septembre 2000, aff. C-366/98. Nouveau régime prévu par la directive 97/4 du Conseil et du PE du 27 janvier 1997 (pour le texte actuellement en vigueur, voir la directive 2000/13/CE du PE et du Conseil, du 20 mars 2000).

La directive 79/112/CEE prévoyait à son article 14 paragraphe 2 que « les Etats membres veillent à interdire sur leur territoire le commerce des denrées alimentaires pour lesquelles les mentions d'étiquetage (...) ne figurent pas dans une langue facilement comprise par le consommateur, sauf si

des dépenses totales en matière de santé.

³ Dans l'affaire Decker, l'entrave découlant de la nécessité d'une autorisation préalable par la caisse maladie pour obtenir le remboursement forfaitaire d'une paire de lunettes achetée dans un autre Etat membre n'a pas été considérée comme justifiée, car le remboursement aurait eu le même coût si les lunettes avaient été achetées dans l'Etat membre d'affiliation.

⁴ Dans l'affaire Smits-Peerbooms, il a été accepté qu'une autorisation préalable pour la prise en charge par la caisse maladie d'un traitement dans un autre Etat membre puisse être requise, en vue de vérifier que ce traitement est considéré comme « usuel dans les milieux professionnels concernés » et qu'aucun établissement ayant conclu une convention avec la caisse maladie de

l'information du consommateur est effectivement assurée par d'autres mesures ». Cette disposition visait -comme toute disposition sur l'étiquetage- l'objectif essentiel d'assurer la bonne compréhension du consommateur.

En interprétant cette disposition ensemble avec la règle générale de l'interdiction des entraves à la libre circulation des marchandises (article 28 CE), la Cour de justice a affirmé qu'imposer l'utilisation d'une langue déterminée pour l'étiquetage des denrées alimentaires, sans retenir la possibilité qu'une autre langue facilement comprise par les acheteurs soit utilisée ou que l'information de l'acheteur soit assurée par d'autres mesures, est contraire au droit communautaire. En effet, bien que dans la plupart des cas il est nécessaire que la langue requise pour l'étiquetage soit la langue de l'Etat membre ou de la région sur le territoire duquel ou de laquelle les produits sont commercialisés, il faut reconnaître que certaines mentions d'étiquetage, dans la pratique, peuvent être facilement comprises sans être stricto sensu dans la langue du consommateur⁵. La Cour de justice s'est limitée à souligner que l'exigence de modification de l'étiquetage dans ces cas serait manifestement disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis et se révélerait une mesure protectionniste qu'il faut proscrire.

Ensuite, compte tenu de cette situation et du caractère complexe et sensible de la question, la directive 97/4/CE a remplacé l'article 14 paragraphe 2 de la directive 79/112/CEE par un nouvel article 13 bis qui, entre autres, prescrit que « l'Etat membre où le produit est commercialisé peut, dans le respect des règles du traité, imposer sur son territoire que ces mentions d'étiquetage figurent au moins dans une ou plusieurs langues qu'il détermine parmi les langues officielles de la Communauté ». Cette disposition est reprise par l'article 16 paragraphe 2 de la directive 2000/13/CE, qui constitue le régime actuellement en vigueur en la matière. Il s'ensuit qu'au stade actuel la législation communautaire laisse aux Etats membres toute la latitude de décider le régime linguistique applicable, dans le respect du traité.

l'affilié offre ce traitement.

⁵ Par exemple, on peut évoquer des cas de compréhension évidente de termes non français par des francophones, dès lors que seules des petites différences d'orthographe existent (1 litre, 1 liter).