

Working Group V

Working document 26

## **Groupe de travail V « Compétences complémentaires »**

**Objet :** Note de M. PONZANO, représentant de la Commission "Un schéma pour conjuguer clarté et flexibilité dans le système des compétences de l'Union européenne"



Bruxelles, le 23 septembre 2002

**Un schéma pour conjuguer clarté et flexibilité**  
**dans le système des compétences de l'Union européenne**

La préoccupation principale de la large majorité des conventionnels est celle d'assurer une description plus claire et, si possible, plus simple de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, tout en préservant la souplesse et le dynamisme du système. Cette préoccupation met en exergue une tension entre deux exigences opposées : la définition plus précise des responsabilités respectives – pour une plus grande transparence aux yeux des citoyens – et le maintien de la flexibilité – nécessaire pour garantir l'efficacité de l'action.

**Le système actuel des compétences de l'Union**

Les débats au sein de la Convention et, en particulier, de ce groupe de travail permettent de conclure que le système actuel présente des atouts qui méritent d'être préservés et valorisés, notamment le fait que les compétences de l'Union sont uniquement celles qui sont attribuées par les traités et que les pouvoirs d'action des institutions sont délimités – ce qui préserve la souveraineté originaires des Etats membres – ainsi que le fait que les traités ménagent une certaine marge de flexibilité – ce qui permet à l'Union d'intervenir pour faire face à des situations nouvelles qui appellent une réponse commune. Par ailleurs, il est couramment affirmé que ce système soulève des difficultés, qui sont parfois des difficultés réelles, parfois la conséquence d'un problème de perception ou de compréhension. Ainsi, le degré d'implication, donc de responsabilité de l'Union dans les différents domaines dans lesquels elle est appelée à intervenir n'est pas clair à première vue. En fait, l'article 3 du traité CE se limite à énumérer successivement toutes les politiques pour lesquelles des pouvoirs d'action ont été attribués à la Communauté, sans qu'apparaisse de manière évidente la gradation des responsabilités qui en découlent et les différences qui existent entre par exemple, d'une part, l'union douanière, le marché intérieur, les relations commerciales extérieures et, d'autre part, l'éducation, la formation, la culture, la protection civile et le tourisme. En outre, l'imbrication des diverses dispositions pertinentes en

matière de compétences est particulièrement complexe, du fait de la rédaction des traités. Il s'ensuit que leur interprétation n'est certainement pas facile. Enfin, les contrôles prévus pour assurer que l'exercice concret des compétences par l'Union respecte la délimitation opérée par les traités – notamment l'auto-contrôle politique exercé par les institutions communautaires lors de la procédure d'adoption des actes et le contrôle juridictionnel de la légalité des actes exercé *ex post* par la Cour de justice – sont perçus comme insuffisants.

Pour résumer, on peut affirmer que les problèmes du système actuel se trouvent essentiellement dans son absence de clarté.

### Les changements nécessaires

Des solutions pour faire face aux problèmes, qu'ils soient bien réels ou perçus comme tels, sont nécessaires. Il faut donc apporter au système des changements, tout en prenant garde de préserver ses qualités. De façon plus générale, les changements envisagés doivent rester compatibles avec les fondements de l'Union, et notamment avec sa nature d'entité *sui generis*, différente des Etats-nation, dont la vocation est de poursuivre des grands objectifs politiques dans le cadre d'un processus d'intégration dynamique et progressive.

### Eviter les solutions déséquilibrées

Dans cette perspective, il faut veiller à ne pas suivre des pistes qui, en se concentrant de manière exclusive sur l'exigence de clarification/simplification, finiraient par enlever toute flexibilité au système, en créant un déséquilibre en sens inverse.

En particulier, tel serait le cas si on optait pour l'inscription d'un catalogue de compétences dans le traité. Etant donné que la très large majorité des membres de la Convention se sont déjà prononcés contre cette option, il faudrait éviter des solutions qui conduisent à un résultat analogue. Ainsi, les propositions visant à établir des catégories rigides de compétences et à rattacher, de manière mécanique, à chaque catégorie des conséquences juridiques limitatives pour ce qui concerne les pouvoirs d'action de l'Union constitueraient en pratique – indépendamment de la terminologie utilisée – des véritables catalogues de compétences, à l'instar de celui qui figure dans certaines constitutions. En effet, si on définissait la catégorie des compétences partagées en affirmant que l'action de l'Union se limite, pour ce qui concerne les domaines classés dans cette catégorie, à l'adoption de lois-cadre, même dans les cas où l'application des principes de subsidiarité et de

proportionnalité plaiderait pour une réglementation plus détaillée, le système des compétences serait privé de toute flexibilité. Or, la réalité nous démontre que dans les domaines relevant des compétences partagées, il est parfois nécessaire d'avoir des réglementations assez détaillées au niveau européen – par exemple, en matière de transports, les normes sur la sécurité aérienne.

Une autre proposition qui va radicalement à l'encontre de l'exigence de la flexibilité est celle qui prône la suppression de l'article 308 du traité CE, que nous nous accordons au sein du groupe de travail à qualifier de « clause de flexibilité ». A l'évidence, une telle suppression empêcherait l'Union d'agir dans des circonstances imprévues, même lorsque les autorités publiques nationales, les opérateurs économiques intéressés et même les citoyens le lui demanderaient et lorsque le besoin de cette intervention serait manifeste. L'expérience récente nous a montré de manière dramatique que de telles circonstances peuvent se produire à tout moment et qu'il faut pouvoir réagir rapidement, sans devoir attendre des modifications du traité.

#### Une proposition intégrée et équilibrée

Par conséquent, nous soutenons une proposition qui, s'appuyant sur un nombre de suggestions développées au sein de ce groupe de travail, vise à combler les déficits mis en exergue ci-dessus, par le biais d'un schéma qui désamorce la tension entre les exigences de clarification et de flexibilité et conjugue ces exigences de manière équilibrée.

#### *Une première démarche politique*

La première démarche à suivre à cet effet consiste à offrir une image claire des différentes responsabilités de l'Union dans une des premières dispositions du futur traité constitutionnel. En d'autres termes, il s'agit – comme le préconise la résolution adoptée par le Parlement européen sur base du rapport Lamassoure – de faire apparaître, à la simple lecture de cette disposition, que les responsabilités de l'Union ne sont pas les mêmes dans tous les domaines et que, pour atteindre de manière efficace les objectifs qui lui sont assignés, l'Union peut remplir des missions très larges pour ce qui concerne certaines politiques, alors qu'elle doit intervenir de manière moins importante dans d'autres domaines.

En termes concrets, ce résultat pourrait être atteint à travers une reformulation plus structurée et articulée de l'actuel article 3 du traité CE, qui permettrait de mieux distinguer les domaines d'action de l'Union, en fonction de son degré d'intervention plus ou moins large. Par exemple, on pourrait

identifier les domaines où l'Union est appelée à agir à titre principal (union douanière, libertés de circulation et rapprochement des législations dans le marché intérieur, relations commerciales extérieures, union monétaire, etc.) ; les domaines où l'Union et les Etats membres peuvent interagir, selon les besoins (transports et communication, environnement, cohésion économique et sociale, etc.) ; les domaines où l'Union n'intervient que pour compléter ou appuyer l'action des Etats membres (éducation, formation, culture, etc.). Néanmoins, cette présentation ne fournirait qu'une indication de nature politique des responsabilités de l'Union ; en particulier, des trois catégories envisagées ci-dessus ne découlerait aucune conséquence juridique, systématique et rigide, pour ce qui concerne les pouvoirs d'action de l'Union. Il s'ensuit qu'il faudrait éviter toute disposition visant à créer des liens systématiques entre cette classification et le régime juridique applicable. De plus, il ne serait pas approprié d'utiliser la terminologie juridique propre des catégories de compétence (par exemple, compétences exclusives et concurrentes), mais plutôt une terminologie politique et non-technique (par exemple, compétences principales, partagées et complémentaires).

#### *Une deuxième démarche juridique*

Ces dernières considérations impliquent la nécessité que la présentation en question soit accompagnée par une deuxième démarche, juridique, qui définisse de manière précise les critères contraignants pour encadrer l'action de l'Union.

A ce propos, nous considérons tout d'abord qu'il faudrait inscrire dans le futur traité constitutionnel le principe fondamental selon lequel l'Union n'agit que dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par le traité, un tel principe pouvant figurer comme premier paragraphe de l'article 3 reformulé.

En deuxième lieu, il serait nécessaire de prévoir, toujours dans la première partie du futur traité et à coté des droits fondamentaux des citoyens, des dispositions qui établissent de manière claire le régime des relations entre l'Union et ses Etats membres, et notamment des obligations fondamentales respectives. En particulier, ces dispositions devraient préciser l'obligation pour l'Union de respecter l'identité des Etats membres et de leurs régions, ainsi que leur souveraineté vis-à-vis de tous les pouvoirs et compétences qui ne sont pas attribuées par le traité à l'Union. Bien entendu, cette affirmation ne pourrait pas avoir pour effet de limiter la portée et l'exercice des compétences attribuées à l'Union pour tenir compte des exigences particulières de chaque Etat membre, sous peine de remettre en question la répartition des compétences fixée par le traité.

En troisième lieu, le futur traité devrait aussi prévoir un nouveau titre, à inclure dans la partie consacrée au système institutionnel, qui regrouperait les principes et les règles régissant l'exercice des compétences de l'Union. Cela constituerait la réponse appropriée au problème actuel de la dispersion des dispositions des traités en matière de compétence. Bien entendu, il ne serait pas question de réunir dans ce titre toutes les dispositions qui, directement ou indirectement, concernent les différents politiques de l'Union et l'exercice des compétences pertinentes. En fait, l'opération de concentration envisagée devrait se limiter aux principes ainsi qu'aux éléments essentiels relatifs à l'exercice des compétences en général. Nous estimons que devraient figurer dans ce titre :

- Les principes généraux en la matière, à savoir les principes de subsidiarité et de proportionnalité – dont la définition et la portée pourraient être précisées au-delà de ce qui est prévu par l'actuel article 5 du traité CE et par le Protocole d'Amsterdam relatif à leur application –, ainsi que les principes prévoyant que toute action de l'Union doit trouver son fondement dans une disposition du traité et que, dans le cas où une action déterminée vise à réaliser une pluralité d'objectifs, la base juridique à utiliser est celle qui correspond le plus à l'objet, au contenu et à la finalité principaux de cette action (principe du 'centre de gravité'). En particulier, ce dernier principe permettrait de régler de façon claire et transparente les problèmes de conflit des bases juridiques, lorsqu'une action spécifique semblerait à première vue pouvoir se fonder sur deux (ou plus) bases juridiques différentes.
- Une disposition générale sur les modalités d'action possibles de l'Union. Conformément aux suggestions avancées dans une contribution que nous avons déjà transmise au groupe de travail et qui a été diffusée comme document de travail n° 7, on devrait mentionner et définir ici la typologie des différentes actions possibles au niveau communautaire, classées par ordre décroissante d'intensité : réglementation uniforme, harmonisation, reconnaissance mutuelle et 'interconnexion' des ordres juridiques nationaux, action commune, programmes de soutien financier, coordination des politiques nationales. Ces types d'action seraient tous à la disposition de l'Union pour mettre en œuvre les compétences attribuées ; le choix de l'action concrète à utiliser dans un cas précis dépendrait d'une appréciation fondée en particulier sur le principe de proportionnalité – à savoir, choix de l'action à moindre intensité, eu égard à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis – et devrait faire l'objet d'une motivation spécifique dans l'acte juridique en question. Par ailleurs, il serait possible de préciser pour certains domaines le degré d'intensité souhaitable de l'action européenne : ainsi il pourrait être indiqué que, dans certains domaines relevant des compétences

complémentaires, l'Union ne peut adopter, en principe et sauf exception dûment justifiée, que des programmes de soutien financier et des mesures de coordination des politiques nationales.

- Une clause de flexibilité calquée sur l'actuel article 308 du traité CE. Il s'agirait d'une disposition permettant à l'Union d'agir en l'absence d'une base juridique spécifique, lorsque cette intervention s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs fondamentaux établis par le traité. Le recours à cette clause de flexibilité devrait être entouré de toutes les conditions appropriées pour limiter son utilisation à des cas exceptionnels et devrait prévoir l'association du Parlement européen, à travers l'application de la procédure de codécision. En vue de réduire l'utilisation de cette clause, il serait opportun d'expliciter dans le futur traité des nouvelles bases juridiques pour agir dans des domaines pour lesquels aujourd'hui il est encore nécessaire d'avoir recours à l'article 308 CE (par exemple, énergie, titres communautaires de propriété intellectuelle, etc.).
- Les dispositions sur les contrôles de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, à l'exception du contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice qui serait régi par les dispositions du titre du futur traité relatif aux procédures juridictionnelles. Il s'agirait notamment de l'auto-contrôle de la part des institutions européennes – qui est actuellement prévu par le Protocole d'Amsterdam précité – ainsi que des autres contrôles qui seraient proposés par la Convention sur base des suggestions avancées par le groupe de travail qui a concentré son analyse sur cette question.

Finalement, il convient de préciser que les dispositions plus spécifiques relatives aux politiques de l'Union et à la manière dont les pouvoirs d'action sont exercés en concret pour mettre en œuvre ces politiques, y inclus les bases juridiques et les autres normes qui définissent les conditions et les limites de l'action communautaire au sujet de chaque domaine déterminé, devraient figurer dans une autre partie du futur traité constitutionnel, consacrée précisément aux politiques de l'Union.

#### *L'équilibre entre les exigences de clarté et flexibilité*

En conclusion, nous considérons que la combinaison de la démarche politique et de celle juridique permet de réaliser en même temps les exigences de la clarté et de la flexibilité. En fait, le schéma proposé fournit, à travers un nombre assez réduit de dispositions du futur traité, une image claire des compétences de l'Union, de leur gradation, des principes et critères juridiques qui encadrent leur

exercice et des contrôles pertinents, tout en laissant aux institutions de l'Union une certaine marge de manœuvre pour exercer ces compétences de manière efficace, en fonction des besoins et des circonstances concrètes.

### Des réponses au questionnaire de M. Christophersen

Sur base de ce schéma, il nous est possible de prendre position sur certaines des questions soulevées dans la note diffusée par M. Christophersen lors de la dernière réunion du groupe de travail.

- (1) La catégorie des compétences complémentaires devrait être définie de manière simple, par le biais de la présentation de nature politique envisagée dans le cadre d'un article 3 restructuré et articulé. En revanche, cette définition ne devrait pas se traduire dans une formule qui limiterait de manière systématique et générale les pouvoirs d'action de l'Union dans les domaines relevant de cette catégorie.
- (2) Ces derniers domaines ne devraient pas être modifiés par rapport à la situation actuelle, telle que reflétée dans la note du secrétariat de la Convention. C'est d'ailleurs dans ce sens que s'est déjà prononcée la majorité des conventionnels.
- (3) Les relations entre l'exercice des compétences complémentaires et des compétences fonctionnelles – notamment l'article 95 du traité CE –, devraient être régies par le principe du 'centre de gravité', étant entendu que le libellé exact, ainsi que la dénomination même de ce principe feraient l'objet d'une formulation plus précise et agréée par le groupe de travail.
- (4) La clause de flexibilité (article 308 CE) devrait être sauvegardée, avec les adaptations suggérées ci-dessus.
- (5) Les relations entre l'Union et les Etats membres (la « clause Christophersen ») devraient faire l'objet d'une disposition insérée dans la première partie du futur traité constitutionnel, qui établirait les principes fondamentaux en la matière, conformément à la suggestion figurant également ci-dessus.