

Working Group V

Working document 29

NOTE

| | |
|--------|---|
| du: | Secrétariat |
| au: | Groupe de travail V "Compétences complémentaires" |
| Objet: | Document d'orientation pour l'examen des domaines relevant des mesures d'appui |

Document d'orientation pour l'examen des domaines relevant des mesures d'appui

I. Point de départ

Le Secrétariat a diffusé le document WD 1 contenant un premier aperçu des dispositions du traité dans le cadre desquelles des mesures d'appui peuvent être adoptées. Il s'agit en l'occurrence de l'emploi, la coopération douanière, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, la santé publique, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens, l'industrie, la recherche et la coopération au développement.

Plusieurs membres du groupe ont diffusé des contributions dans lesquelles ils proposaient d'ajouter ou de supprimer diverses politiques sectorielles et divers domaines sur cette liste:

- M. Speroni a suggéré, dans le document WD 25, d'ajouter les activités liées au sport au niveau international et de supprimer l'éducation;
- M. Pieters a souligné, dans le document WD 23, l'importance de l'action communautaire dans le domaine de la recherche et du développement;
- M. Druesne a suggéré, dans le document WD 21, d'ajouter l'administration publique;
- M^{me} Giannakou a suggéré, dans le document WD 17, d'ajouter la lutte contre la drogue

- M. Wuermeling a suggéré, dans les documents WD 15 et 24 de modifier les dispositions relatives à l'action de la Communauté en matière de politique de l'emploi, de recherche, de santé, de réseaux transeuropéens et de protection de la santé et des consommateurs;
- M^{me} Hjelm-Wallén a suggéré, dans le document WD 13, d'habiliter l'UE à adopter des règles dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques, de l'efficacité et de la transparence. Sur la base de la contribution de M^{me} Hjelm-Wallén, le groupe a examiné si l'action future de la Communauté en la matière pourrait prendre la forme de mesures d'appui. Dans le document WD 18, M^{me} Giannakou réagit aux propositions de M^{me} Hjelm-Wallén figurant dans le document WD 13 en suggérant d'introduire le principe de la "bonne gouvernance" et de renforcer le rôle du médiateur européen.

Sur la base de la définition des "mesures d'appui" qui est proposée dans le premier projet de rapport du Groupe de travail V (2.10.2002), certains domaines mentionnés dans le document WD 1 ne peuvent être considérés comme relevant de ce type de mesures. Le point II ci-après passe en revue les domaines relevant des mesures d'appui et le point II, les autres domaines. Au point IV sont énumérés les propositions de nouveaux domaines relevant des mesures d'appui.

II. Domaines relevant de la définition proposée

Emploi (articles 125 à 130 du TCE)

Articles du traité et pratique

L'article 127 prévoit expressément que la Communauté respecte pleinement les compétences des États membres en la matière. Par ailleurs, l'article 129 prévoit que les mesures adoptées en vertu dudit article ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

Depuis 1997, quatre décisions, trois recommandations et une résolution ont été adoptées sur la base des dispositions du traité relatives à l'emploi. Aucun acte n'a été adopté dans le domaine de l'emploi sur la base des compétences fonctionnelles prévues par le traité.

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

M. Wuermeling a proposé, dans le document WD 15, d'adapter l'action de la Communauté dans le domaine de l'emploi et de la limiter à l'amélioration de l'échange d'expériences et d'informations et des conditions macro-économiques générales. Dans le document WD 24, M. Wuermeling a proposé de modifier l'article 128 du TCE afin de réduire la portée du processus des lignes directrices pour l'emploi.

Éducation et formation professionnelle (articles 149 et 150 du TCE)

Articles du traité et pratique

Les articles 149 et 150 excluent expressément toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, six décisions et plusieurs actes non contraignants ont été adoptés sur la base de ces articles.

Afin de supprimer les obstacles à la libre circulation des travailleurs, un certain nombre de directives concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes et l'harmonisation de certains types d'études spécifiques ont été adoptées en vertu des articles 40, 47 et 55 du TCE.

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

M. Speroni a suggéré, dans le document WD 25, de supprimer l'éducation des domaines relevant des mesures d'appui.

Culture (article 151 du TCE)

Articles du traité et pratique

L'article 151 exclut expressément toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, cinq décisions et plusieurs actes non contraignants ont été adoptés sur la base de cet article.

Un certain nombre de directives et de règlements qui ont des incidences dans le secteur culturel, ayant trait par exemple à la reconnaissance des diplômes et à la libre circulation des biens culturels, ont été adoptés en vertu de l'article 95 et des bases juridiques liées aux quatre libertés.

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

Aucune modification n'a été proposée.

Industrie (article 157 du TCE)

Articles du traité et pratique

Conformément à l'article 157, paragraphe 3, la Communauté peut décider de mesures spécifiques destinées à appuyer les actions menées dans les États membres afin de réaliser les objectifs visés au paragraphe 1. L'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres n'est pas expressément exclue. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'article 157 a été invoqué pour adopter cinq décisions. Un certain nombre de règlements et de directives dans le domaine de l'industrie ont été adoptés en vertu par exemple de l'article 95 (concernant le marché intérieur), de l'article 174 (relatif à l'environnement) et de l'article 83 (portant sur la concurrence).

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

Aucune modification n'a été proposée.

Recherche et développement (articles 163 à 173 du TCE)

Articles du traité et pratique

L'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres n'est pas expressément interdite mais, conformément aux articles 163 à 173, l'action de la Communauté dans le domaine de la recherche et du développement se limite à compléter les actions entreprises dans les États membres par des mesures d'encouragement et de promotion, par une coordination et par un soutien financier.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, dix décisions ont été adoptées sur la base de cet article.

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

M. Wuermeling a suggéré, dans le document WD 15, d'adapter l'action communautaire dans le domaine de la recherche et du développement et de la limiter au soutien financier de la recherche de haut niveau et à l'amélioration de l'échange d'expériences et d'informations. M. Pieters a souligné, dans le document WD 23, l'importance de l'action communautaire dans le domaine de la recherche et du développement.

Santé publique (article 152 du TCE)

Articles du traité et pratique

Conformément à l'article 152, paragraphe 4, point c), du traité CE, l'action de la Communauté dans le domaine de la santé publique porte essentiellement sur des mesures destinées à protéger et à améliorer la santé publique, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Seules deux exceptions sont prévues, qui permettent l'adoption de directives minimales (article 152, paragraphe 4, point a), du traité CE, ou même de règlements minimaux (article 152, paragraphe 4, point b) ¹, du traité CE). L'action de la Communauté relevant de ces deux exceptions devrait donc s'inscrire dans la catégorie des compétences partagées.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, neuf décisions et un certain nombre d'actes non contraignants ont été adoptés sur la base de cette disposition. Toutefois, un certain nombre de règlements et de directives dans le domaine de la santé publique ont été adoptés sur la base, notamment, des articles 33 et 37 (en matière de politique agricole commune), de l'article 71 (concernant la sécurité dans les transports), des articles 94 et 95 (concernant le marché intérieur), de l'article 153 (concernant la protection des consommateurs) et de l'article 174 (concernant l'environnement).

-
1. La dernière phrase de l'article 152, paragraphe 5, qui stipule que "les mesures visées au paragraphe 4, point a), ne portent pas atteinte aux dispositions nationales relatives aux dons d'organes et de sang ou à leur utilisation" suscite des doutes quant à la classification des mesures adoptées sur la base du point a). On peut cependant partir du principe que le point a) peut effectivement être utilisé comme base juridique pour l'adoption de directives minimales dans le domaine de la qualité et de la sécurité des organes et des substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang. Ces directives minimales pourraient, dans certains cas, avoir un caractère législatif. La Commission a présenté une proposition de directive concernant le sang et les composants sanguins (COM(2002) 816), fondée sur l'article 152, paragraphe 4, point a), du traité, ainsi qu'une proposition de directive concernant le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humains (COM(2000) 319).

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

M. Wuermeling a proposé, dans le document WD 15, d'adapter l'action de la Communauté dans le domaine de la santé publique et de la limiter essentiellement à l'amélioration des échanges d'expériences et d'informations.

Réseaux transeuropéens (articles 154 à 156 du TCE)

Articles du traité et pratique

Afin de réaliser les objectifs fixés à l'article 154, la Communauté, aux termes de l'article 155:

- établit un ensemble d'orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens ; ces orientations identifient des projets d'intérêt commun;
- met en œuvre toute action qui peut s'avérer nécessaire pour assurer l'interopérabilité des réseaux, en particulier dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques;
- peut soutenir des projets d'intérêt commun soutenus par les États membres et définis dans le cadre des orientations visées au premier tiret, en particulier sous forme d'études de faisabilité, de garanties d'emprunt ou de bonifications d'intérêts; la Communauté peut également contribuer au financement, dans les États membres, de projets spécifiques en matière d'infrastructure des transports par le biais du Fonds de cohésion créé conformément à l'article 161.

Les premier et troisième tirets prévoient que les seules mesures qui peuvent être adoptées sont des orientations les mesures de soutien financier, c'est-à-dire des mesures qui relèvent clairement de la définition proposée pour les mesures d'appui. Il est clair en revanche que le deuxième tiret permet l'adoption de mesures plus larges rentrant dans la sous-catégorie "interconnexion et interopérabilité des réseaux transeuropéens." Un nombre considérable de directives et de règlements ont été adoptés dans ce domaine. Cette sous-catégorie ne peut donc pas relever de la définition proposée pour les mesures d'appui, et devra donc s'inscrire dans la catégorie des mesures relevant des compétences partagées.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, trois décisions et un règlement seulement ont été adoptés sur la base de l'article 155. Le règlement en question détermine les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens ¹.

Modifications proposées par des membres du groupe de travail

Dans le document WD 15, M. Wuermeling a souligné l'importance d'une action de la Communauté dans le domaine de la mise en réseau et de l'interopérabilité des réseaux transeuropéens.

III. Domaines ne relevant pas de la définition proposée

Coopération douanière (article 135 du TCE)

Articles du traité et pratique

Aucun acte n'a été adopté sur la base de cette disposition. Toutefois, avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, un règlement de base sur l'assistance mutuelle dans le domaine de la coopération douanière a été adopté sur la base des articles 37 et 308 du TCE. Le règlement comporte des règles relatives à l'échange d'informations entre les autorités douanières des États membres dans le but de prévenir la fraude. L'article 135 a été inséré dans le traité d'Amsterdam essentiellement en réponse à une proposition de la Commission, afin de servir de base juridique en vue d'une future action similaire. L'article 135 prévoit expressément que les mesures adoptées sur la base de cette disposition ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres. Cela indique clairement que le recours à des directives et à des règlements fondés sur l'article 135 n'est pas exclu. La Commission a présenté récemment une proposition de règlement fondé sur l'article 135. Le Service juridique du Conseil a rejeté le recours à l'article 135 comme base juridique pour cette action communautaire spécifique, mais il n'a pas exclu d'une manière générale l'adoption de règlements et de directives fondés sur l'article 135.

Pour ces raisons, il est clair que la coopération douanière devrait être considérée comme relevant des compétences partagées.

¹ On aurait pu choisir comme instrument juridique une décision plutôt qu'un règlement.

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

Aucune modification n'a été proposée

Protection des consommateurs (article 153 du TCE)

Articles du traité et pratique

L'article 153 crée explicitement une base juridique pour une harmonisation minimale des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Cette disposition a été utilisée comme base juridique pour l'adoption d'un règlement sur la protection des consommateurs dans le domaine de l'indication des prix des produits offerts aux consommateurs. Excepté ce règlement, seule une décision a été adoptée sur la base de l'article 153. Un certain nombre de règlements et de directives dans le domaine de la protection des consommateurs ont été adoptés sur la base de l'article 95 (concernant le marché intérieur) et de l'article 174 (concernant l'environnement).

Pour ces raisons, il est clair que la protection des consommateurs devrait être considérée comme un domaine relevant des compétences partagées.

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

Dans le document WD 15, M. Wuermeling propose d'adapter et de limiter l'action de la Communauté dans le domaine de la protection de la santé et des consommateurs.

Coopération au développement (articles 177 à 181 du TCE)

Articles du traité et pratique

L'article 177 prévoit que la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement est complémentaire de celles qui sont menées dans les États membres. Mises à part la coordination et la concertation, à un niveau très général, visées à l'article 180, l'objectif n'est pas une coordination des politiques des États membres, mais la création d'une politique communautaire distincte dans le domaine de la coopération au développement. Cela montre qu'il est sous-entendu que les États membres continuent d'avoir leur propre politique de développement. Pour l'action de la Communauté dans ce domaine, l'instrument juridique privilégié est le règlement.

Il est clair que l'action de la communauté dans le domaine de la coopération au développement va au-delà de la définition proposée pour les mesures d'appui, et qu'elle devrait s'inscrire dans la catégorie des compétences partagées. Il y a lieu de noter toutefois que, à la différence des compétences partagées ordinaires, l'action de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement ne conduit pas à préjuger des compétences législatives des États membres. En fait, cette sous-catégorie de compétences partagées pourrait constituer une compétence parallèle.

Modifications proposées par les membres du groupe de travail

Aucune modification n'a été proposée.

IV. Nouveaux domaines proposés pour les mesures d'appui

Administration publique et bonne gouvernance

Dans le document WD 21, le président a présenté une proposition de M. Druesne relative à un nouvel article du traité concernant l'administration publique et la bonne gouvernance. Mme Hjelm-Wallén a suggéré, dans le document WD 13, d'habiliter l'UE à adopter des règles dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques, de l'efficacité et de la transparence.

Lutte contre la drogue

Mme Giannakou a proposé, dans le document WD 17, d'ajouter la lutte contre la drogue.

Activités liées au sport au niveau international

Dans le document WD 25, M. Speroni a proposé d'ajouter les activités liées au sport au niveau international.