



LA CONVENTION EUROPÉENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 2 octobre 2002 (11.10)
(OR. en)

Working Group V

Working document 30

NOTE

du : Secrétariat

au : Groupe de travail V "Compétences complémentaires"

Objet: Premier projet de rapport

PREMIER PROJET DE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL V

Ce premier projet est destiné à servir de base de discussion lors de la réunion du lundi 7 octobre. Certaines parties du rapport qui sont ici assez développées, dans le but de faciliter la discussion, devront à terme être plus succinctes.

L'expression "la majorité des membres du groupe" et autres expressions similaires utilisées dans le rapport seront bien entendu révisées en fonction des discussions qui se tiendront lors des prochaines réunions.

I. Introduction

Dans le TCE, les compétences complémentaires font partie du système général des compétences de l'Union et couvrent des domaines de politique nationale qui sont importants pour l'identité des États membres. Tout en centrant ses travaux sur les compétences complémentaires et les aspects connexes, le groupe de travail a donc dû consacrer beaucoup de temps à certaines questions de base en matière de compétences.

2. Les compétences complémentaires devraient être renommées "mesures d'appui".

Le terme *compétences complémentaires* est inadéquat. Trop technique, il ne transmet pas l'essence de la relation entre les États membres et l'Union dans les domaines de compétence complémentaire. Plusieurs membres du groupe estiment en fait impropre de parler de *compétences* complémentaires et ont indiqué leur préférence pour des termes tels que "les mesures pouvant être adoptées par l'Union dans les domaines où la compétence des États membres est pleine et entière". Le groupe a estimé qu'il fallait s'accorder sur un terme bref et explicite, et que "mesures d'appui" était à cet égard un terme approprié. C'est donc ce terme qui est utilisé dans la suite du présent rapport.

Recommandation

- *Le terme "compétences complémentaires" pourrait être remplacé par le terme "mesures d'appui" qui traduit mieux l'essence des relations entre les États membres et l'Union et la "discrétion" des mesures pouvant être adoptées par l'Union.*

3. Un titre séparé sur les compétences dans un nouveau traité

Fidèle au principe directeur d'une plus grande transparence et d'une plus grande clarté, le groupe de travail est parti de l'idée qu'"un traité fondamental ayant une portée constitutionnelle" devait comporter un titre séparé couvrant toutes les questions de compétence, en particulier:

- 1) les dispositions établissant une première délimitation des compétences dans chaque domaine;
- 2) la définition des trois catégories de compétences de l'Union;
- 3) les conditions d'exercice des compétences de l'Union.

Ces trois points sont traités séparément ci-après, respectivement aux points 4, 6 et 7, des recommandations étant formulées pour chacun d'eux.

Pour un membre du groupe, les dispositions concernant le re-transfert de compétences vers les États membres devraient absolument figurer dans ce titre séparé sur les compétences. La grande majorité des autres membres considère que ce re-transfert est suffisamment couvert au point 8 du présent rapport concernant l'article 308 du TCE.

De nombreux membres du groupe ont estimé qu'un nouveau traité qui couvrirait de vastes domaines de compétence de l'Union exigerait une reformulation de l'expression qui figure dans le préambule du TCE, à savoir "une Union sans cesse plus étroite". Il ne conviendrait pas de donner l'impression dans un nouveau traité qu'un transfert accru de compétences vers l'Union constitue en soi, au stade actuel de l'intégration européenne, une finalité et un objectif de l'Union.

Recommandation

- *Un nouveau traité devrait comporter un titre séparé consacré à toutes les questions de compétence.*
- *Il est suggéré de soumettre à la réflexion des organes appropriées de la Convention la question de savoir si, à la lumière du résultat global des travaux de la Convention, la clause figurant dans le préambule du TCE, concernant "une Union sans cesse plus étroite" ne devrait pas être reformulée afin d'éviter de donner l'impression que, après l'adoption d'un nouveau traité, le transfert futur de compétences vers l'Union est en soi une finalité et un objectif de l'Union.*

4. Délimitation fondamentale des compétences dans un nouveau traité

Afin de satisfaire aux exigences de transparence et de clarté, le nouveau traité devrait contenir une délimitation concise, nette et facile à comprendre des compétences octroyées à l'Union dans chaque domaine d'action. Le groupe était tout à fait conscient du fait qu'il est difficile de séparer les dispositions relatives aux politiques de l'Union qui figurent dans les traités actuels des dispositions concernant les compétences. En conséquence, une définition exhaustive de toutes les compétences de l'Union ôterait concision et clarté au nouveau traité et ne contribuerait pas à l'objectif général de clarté et de transparence¹. Toutefois, cette difficulté serait considérablement atténuée si seule était indiquée la *délimitation fondamentale* des compétences dans chaque domaine et que la définition

¹ Il est fait référence à une position analogue exposée dans le document CONV 250/02 du secrétariat de la Convention.

précise et détaillée des compétences, si étroitement liée aux objectifs de la politique concernée, était laissée dans les traités existants¹. Un article séparé du nouveau traité préciserait que, dans chaque domaine, les compétences doivent être exercées conformément aux dispositions des articles pertinents des traités existants.

Des membres du groupe ont aussi fait valoir que la portée fondamentale des compétences transférées des États membres vers l'Union est nécessairement une question d'"importance constitutionnelle", relevant donc d'un "traité fondamental de portée constitutionnelle" dont toute modification devra toujours être ratifiée dans tous les États membres.

Selon la majorité des membres du groupe, il est essentiel de présenter aux citoyens un tableau concis et clair de la répartition des compétences ainsi que des considérations fondamentales d'ordre constitutionnel; la Convention devrait dès lors opter pour une insertion de cette délimitation de base des compétences dans un nouveau traité.

Recommandation

- *Une délimitation fondamentale des compétences de l'Union dans chacun des différents domaines devrait être insérée dans un nouveau traité.*

5. Définir et classer les catégories de compétence²

Mesures d'appui

Les membres du groupe sont dans l'ensemble d'accord pour que:

- les mesures d'appui couvrent les dispositions des traités autorisant l'Union à adopter certaines mesures "discrètes" dans le cadre de politiques qui continuent de relever des États

¹ Les exemples suivants illustreront peut-être les termes de "*délimitation fondamentale des compétences*":

- la délimitation fondamentale des compétences en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs pourrait être formulée comme suit: "L'Union est compétente [a une compétence partagée] pour arrêter des mesures visant à introduire une plus grande liberté de circulation des travailleurs."
- la délimitation fondamentale des compétences en ce qui concerne la politique commerciale commune pourrait être formulée comme suit: "L'Union est compétente [a une compétence exclusive] pour arrêter des mesures dans le domaine de la politique commerciale."
- la délimitation fondamentale des compétences en ce qui concerne l'éducation pourrait être formulée comme suit: "L'Union peut adopter des mesures d'appui dans le domaine de l'éducation."

² Le groupe n'a pas examiné la classification des matières qui relèvent actuellement des 2ème et 3ème piliers, étant donné que cette classification dépendra fortement d'un certain nombre de choix politiques qui relèvent d'autres enceintes de la Convention.

membres, et pour lesquelles les États membres n'ont pas transféré leur compétence législative à l'Union;

- les mesures d'appui permettent à l'Union de soutenir et de compléter les politiques nationales lorsque c'est dans l'intérêt commun de l'Union et des États membres;
- les mesures d'appui puissent prendre la forme d'un soutien financier, d'une coopération administrative, de projets pilotes, d'orientations et bien d'autres formes; et que l'utilisation de l'aide financière proposée par l'Union dans le cadre des mesures d'appui soit facultative pour les États membres.

On constate, lorsqu'on passe en revue les actes adoptés dans les domaines généralement décrits comme devant être couverts par les mesures d'appui ¹, qu'il s'agit dans leur immense majorité de résolutions, de recommandations, de programmes d'action et d'autres instruments "indicatifs". Néanmoins, des décisions juridiquement contraignantes sont aussi, parfois, adoptées. Les articles des traités les plus caractéristiques concernant les mesures d'appui prévoient expressément que le Conseil ne peut harmoniser la législation nationale. Dans un sens général, cela signifie que l'Union ne peut "légiférer" et correspond bien à la notion selon laquelle les États membres ont conservé leur compétence législative. Il serait logique d'en conclure que la législation de l'Union (règlements et directives) ne peut être adoptée dans le cadre de mesures d'appui.

Toutefois, avant de parvenir à cette conclusion, il y a lieu d'examiner certains aspects de la législation budgétaire de l'Union. La Cour de justice² a clairement établi que " l'exécution des dépenses communautaires relatives à toute action communautaire significative suppose non seulement l'inscription du crédit correspondant au budget de la Communauté,... mais encore l'adoption préalable d'un *acte de base* autorisant lesdites dépenses". Il est donc clair que le Conseil (et, le cas échéant, le Parlement européen) doivent nécessairement être autorisés au titre des mesures d'appui, à adopter un tel acte de base. Mais le texte de l'arrêt ne stipule en rien que cet acte de base doive prendre la forme d'un règlement ou d'une directive. Dans l'affaire portée devant la Cour, l'acte de base autorisant les dépenses avait la forme d'une décision *sui generis*. Le droit communautaire ne contient donc aucune disposition imposant que l'exécution des dépenses de l'Union soit fondée sur un règlement. Une décision remplit toutes les conditions du droit budgétaire de la CE ³.

¹ Cf. doc. de travail 1 du groupe de travail V.

² Affaire C-106/96 (du 12 mai 1998).

³ Des règlements pourront bien entendu être nécessaires afin d'établir un régime contraignant concernant le contrôle financier des crédits attribués sur le budget de l'Union dans un secteur déterminé, notamment pour fixer le régime de contrôle sur place des sommes versées aux bénéficiaires, etc. Ce type de règlement pourrait déjà maintenant, et devrait certainement dans le cadre d'un nouveau traité, être fondé sur les dispositions des traités relatives à la compétence budgétaire.

Dans ce contexte, selon la majorité des membres, les exigences de clarté justifient que toute définition des mesures d'appui indique que ces mesures comprennent des actes non contraignants tels que des recommandations, des résolutions, des programmes, des orientations, etc. et des actes juridiques contraignants tels que des décisions, mais pas des actes législatifs de l'Union (règlements et directives).

Dans quelques domaines (protection des consommateurs, coopération douanière et coopération au développement), la législation communautaire sous la forme de règlements ou de directives est clairement autorisée et il y est souvent fait recours. Le groupe estime dans sa majorité qu'il serait préférable de conserver une définition stricte des mesures d'appui et, par conséquent, de classer ces domaines dans la sphère de la compétence partagée. Toute autre solution brouillerait la distinction importante existant entre compétence partagée et mesures d'appui. Cette conséquence du choix opéré est traitée ci-après au point 6.

Recommandation

- *Les mesures d'appui devraient être définies dans le nouveau traité sur la base des éléments suivants:*
 - *les mesures d'appui sont applicables aux domaines dans lesquels les États membres n'ont pas transféré leurs compétences à l'Union;*
 - *les mesures d'appui permettent à l'Union de soutenir les politiques nationales lorsque cela est dans l'intérêt commun de l'Union et des États membres;*
 - *l'Union est autorisée, au titre des mesures d'appui, à adopter des recommandations, des résolutions, des orientations, des programmes, et d'autres actes non juridiquement contraignants, ainsi que des décisions à caractère juridiquement contraignant, dans la mesure spécifiée dans les articles pertinents du droit communautaire dérivé; aucun acte législatif de l'Union (règlements et directives) ne peut être adopté au titre des mesures d'appui;*
 - *des crédits provenant du budget de l'Union peuvent être attribués au titre des mesures d'appui. Il est facultatif pour les États membres d'en faire ou non usage.*

Compétence exclusive/compétence partagée

Après avoir défini les mesures d'appui, il convient de définir la compétence exclusive. La compétence partagée concernera les matières qui ne relèvent ni des mesures d'appui ni de la compétence exclusive.

La caractéristique essentielle des matières qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union est le fait que les États membres ne peuvent y intervenir qu'avec l'autorisation de l'Union. À partir de ce point de départ commun, deux avis différents se sont exprimés au sein du groupe en ce qui concerne les *critères* à appliquer pour la classification dans la sphère de la compétence exclusive.

Un des avis était que la compétence exclusive devrait être renommée "compétence de l'Union" et que les critères de classification dans la sphère de la "compétence de l'Union" devraient être avant tout d'ordre politique. Toutes les compétences placées sous la *responsabilité totale ou première* de l'Union devraient être désignées comme "compétences de l'Union". Selon ce point de vue, l'objectif central devrait être de faire savoir clairement aux citoyens de l'Union quels sont les domaines dans lesquels l'Union joue un rôle moteur ou exclusif.

Selon l'autre avis, la classification dans la sphère de la compétence exclusive doit se fonder sur des considérations purement juridiques, compte tenu des conséquences de très grande portée qu'elle entraîne sur ce plan. Les critères de classification ne devraient pas être modifiés. Seules les matières dans lesquelles il est essentiel que les États membres n'agissent pas à titre individuel, même si aucune solution de l'Union ne peut être trouvée, devraient être classées dans la sphère de la compétence exclusive.

À l'appui de ce deuxième avis, il a été souligné aussi qu'il ressort du TCE que le principe de subsidiarité ne s'applique pas dans les domaines où la Communauté a la compétence exclusive (il serait sans objet d'examiner si l'action de l'Union est plus efficace que l'action nationale dans des domaines où les États membres n'ont pas le pouvoir d'agir individuellement). Il a été relevé en outre que la coopération renforcée, elle, s'applique aux matières relevant de la compétence exclusive. Opérer une classification politique large en rangeant les politiques dans la sphère de la "compétence (exclusive) de l'Union" aurait à ces égards des conséquences négatives graves.

Si l'on analyse de manière exhaustive les mérites de ces deux avis, il devient possible de les concilier. Le premier avis, qui met l'accent sur la *responsabilité* politique plutôt que sur la *compétence* d'un point de vue juridique, choisit comme objectif de faire comprendre le mieux possible aux citoyens la répartition politique des responsabilités d'ensemble. Le deuxième avis considère en priorité les conséquences imprévisibles, sur le plan juridique, qu'aurait le fait de placer dans la sphère de la compétence exclusive de nombreux nouveaux domaines qui ont jusqu'ici été considérés comme relevant de la compétence partagée ou même de la coopération intergouvernementale.

On se conformerait au premier avis en réécrivant les articles 3 et 4 du TCE qui décrivent les tâches et responsabilités de l'Union. Il serait sans aucun doute utile pour le grand public que les tâches et responsabilités de l'Union soient décrites de manière à ce que les politiques qu'il incombe à l'Union de mener, à titre unique ou principal, soient décrites de telle sorte que la répartition des responsabilités apparaisse clairement.

On se conformerait au deuxième avis en conservant la définition et les critères existants concernant la compétence exclusive.

Recommandation

- *Il est suggéré que les organes compétents de la Convention examinent la possibilité de réécrire les articles 3 et 4 du TCE de manière à ce que les politiques dont l'Union a la pleine responsabilité ou la responsabilité première soit désignées comme des responsabilités de l'Union;*
- *les compétences exclusives et les compétences partagées devraient être définies dans le nouveau traité conformément à la pratique juridique existante, et les sphères de compétence exclusive et de compétence partagée déterminées respectivement selon les critères existants.*

Méthode ouverte de coordination

(Texte pas encore disponible)

6. Sphère des mesures d'appui

(Texte suivra après de plus amples débats sur la base d'une note séparée)

7. Principes applicables à l'exercice des compétences de l'Union

Un titre du traité qui porterait sur les compétences doit comprendre un chapitre consacré aux principes applicables à l'exercice des compétences de l'Union. Les principes qui sont directement en rapport avec les travaux du groupe sont examinés de manière assez approfondie dans le présent rapport. Les autres sont ensuite brièvement traités.

Le principe des compétences conférées par les traités

Le principe de l'attribution des compétences qui figure à l'article 5, premier alinéa, du TCE est un principe fondamental du droit de l'Union. Dans son acception la plus étroite, il établit une condition fondamentale pour l'exercice de toute activité de l'Union.

Selon une interprétation plus large, ce principe constitue une sauvegarde vitale pour les États membres, en ce qu'il garantit que les États membres conservent les compétences qui n'ont pas été conférées à l'Union. De l'avis de la majorité des membres du groupe, cette dernière acception du principe de l'attribution des compétences devrait être inscrite expressément dans le traité.

La Cour de justice a établi que les compétences de l'Union peuvent non seulement résulter d'une attribution explicite faite par le traité mais aussi découler implicitement de celui-ci¹. Certains membres du groupe ont estimé qu'il serait utile de spécifier que, dans les cas où la compétence n'est pas explicitement attribuée à l'Union, on considère que la compétence nationale s'exerce. D'autres membres du groupe estiment qu'une disposition du traité stipulant explicitement que les compétences non transférées à l'Union restent du ressort des États membres revient automatiquement au même.

Recommandation

- *Il conviendrait d'insérer dans le nouveau traité un texte explicite selon lequel toute compétence qui n'est pas conférée à l'Union par le traité reste une compétence des États membres.*

Respecter l'identité nationale des États membres

Le groupe a examiné de quelle manière il serait possible de préciser que l'Union respecte certaines responsabilités centrales des États membres. Beaucoup ont appuyé la solution consistant à ériger en principe fondamental ce qui est actuellement contenu dans l'article 6, paragraphe 3, du TUE, à savoir que l'UE respecte les identités nationales de ses États membres. Le but serait d'apporter plus de transparence, en citant des exemples de ce qui constitue les éléments essentiels de l'identité nationale que l'UE doit respecter dans l'exercice de ses compétences.

En s'inspirant de suggestions faites par des membres du groupe, on pourrait envisager une répartition en deux catégories des exemples illustrant les responsabilités centrales des États membres:

- *Structures fondamentales et fonctions essentielles d'un État membre*, par exemple: (a) structure politique et constitutionnelle, y compris administration autonome aux niveaux régional et local; (b) citoyenneté nationale; (c) territoire; (d) statut constitutionnel des églises et des sociétés religieuses; (e) défense nationale et organisation des forces armées; (f) structure pour la mise en œuvre et l'exécution des lois, y compris le recours à des mesures coercitives; (g) langues.

¹ Cf. par ex. l'affaire 22/70 *AETR*, Recueil 1971, p. 263.

- *Choix fondamentaux en matière de politiques publiques et valeurs sociales d'un État membre*, par exemple: (a) politique de distribution des revenus; (b) imposition et collecte des impôts et taxes individuels; (c) système de prestations de sécurité sociale; (d) système éducatif; (e) système public de soins de santé; (f) préservation et développement culturels; (g) service militaire ou civil obligatoire.

En citant, à l'article 6, paragraphe 3, du TUE, une série d'exemples de ce qui constitue l'identité nationale d'un État membre, il semble possible de répondre aux principales préoccupations formulées au sein du groupe et dans d'autres enceintes, qui concernent la sauvegarde du rôle et de l'importance des États membres dans le traité, tout en assurant la souplesse nécessaire. À ce dernier égard, il a été indiqué que cette disposition ne constituait pas une clause dérogatoire. Les États membres demeurent tenus de respecter les dispositions des traités. Cet article ne constituerait donc pas une définition des compétences des États membres, laquelle aurait risqué de donner à penser, à tort, que c'est l'Union qui confère des compétences aux États membres.

L'objectif consiste à rendre plus visible et plus opérationnel le principe existant selon lequel l'Union, dans l'exercice de ses compétences, est soumise à l'obligation de respecter les identités nationales des États membres. Cette clause enverrait aux citoyens un message important et serait pour les institutions de l'Union une orientation utile dans l'accomplissement de leurs tâches. S'il devait être attribué à la Cour de justice une compétence à l'égard d'un tel article dans un futur "traité fondamental de portée constitutionnelle", ce serait peut-être celle d'être l'interprète en dernier ressort de cette disposition au cas où les institutions politiques outrepasseraient leur marge raisonnable d'interprétation.

Recommandation

- *Les dispositions figurant à l'article 6, paragraphe 3, du TUE selon lesquelles l'Union respecte les identités nationales des États membres devraient être rendues plus transparentes en citant des exemples, répartis en deux catégories, des éléments essentiels de l'identité nationale:*
- *la première catégorie comprendrait les structures fondamentales et fonctions essentielles d'un État membre, notamment la structure politique et constitutionnelle, y compris l'administration autonome aux niveaux régional et local; la citoyenneté nationale; le territoire; le statut constitutionnel des églises et des sociétés religieuses; la défense nationale et l'organisation des forces armées; la structure pour la mise en œuvre et l'exécution des lois, y compris le recours à des mesures coercitives et les langues;*
- *la deuxième catégorie comprendrait les choix fondamentaux en matière de politiques publiques et de valeurs sociales d'un État membre, notamment la politique de distribution des revenus; l'imposition et la collecte des impôts et taxes individuels; le système de prestations*

de sécurité sociale; le système éducatif; le système public de soins de santé; la préservation et le développement culturels; le service militaire ou civil obligatoire.

Principes particuliers régissant la relation entre la compétence dans le domaine du marché intérieur et les mesures d'appui

Le groupe a examiné les relations entre les articles 94 et 95 concernant le marché intérieur et les domaines dans lesquels des mesures d'appui peuvent être adoptées. Le contenu des avis exprimés va de la suppression desdits articles au maintien du status quo. Sur la base des discussions, il a été possible de conclure qu'une mesure d'appui devait être fondée sur l'article qui en donnait le "centre de gravité". Afin de formuler ceci en des termes qui puissent être compris des citoyens, il conviendrait d'appliquer la règle suivante: dans les domaines où des mesures d'appui peuvent être arrêtées, rien n'empêche l'application des mesures arrêtées en vertu d'un autre article du traité à condition que les objectifs et effets principaux de ces mesures soient en lien avec cet autre article du traité.

Plusieurs membres ont exprimé l'opinion selon laquelle le marché intérieur ne devrait pas toujours avoir la priorité sur d'autres objectifs et sur les valeurs communes liés aux systèmes nationaux de soins de santé et à l'éducation publique. À cet égard, il a été noté que, pour protéger ces objectifs et valeurs, les traités actuels ne contiennent pas de clauses de sauvegarde comparables à celles qui autorisent chacun des États membres à déroger au traité, telles que l'article 30 du TCE. Par conséquent, il pourrait y avoir des situations exceptionnelles dans lesquelles la protection légitime des valeurs liées à la fonction publique dans les secteurs de la santé et de l'éducation publiques rendrait nécessaire une dérogation, strictement limitée, aux principes et règles fondamentaux du marché intérieur. Une réticence générale s'est exprimée quant à l'octroi d'un tel droit de dérogation à chacun des États membres; en revanche, l'idée d'un article du traité autorisant le Conseil, dans des cas exceptionnels, sur proposition de la Commission et en concertation avec le Parlement européen, à déroger de manière strictement limitée aux principes et aux règles du marché intérieur lorsque d'autres objectifs ou valeurs sociales importants de l'Union risquent d'être gravement affectés, a été appuyée.

Recommandation:

- *Il conviendrait d'insérer dans le nouveau traité une clause reflétant le principe suivant: dans les domaines où des mesures d'appui peuvent être adoptées, rien n'empêche l'application des mesures adoptées en vertu d'un autre article du traité à condition que les objectifs et effets principaux de ces mesures soient en lien avec cet autre article du traité.*

- *Il conviendrait de prévoir un article du traité autorisant le Conseil, dans des cas exceptionnels, sur proposition de la Commission et en concertation avec le Parlement européen, à déroger de manière strictement limitée aux principes et aux règles du marché intérieur lorsque d'autres objectifs ou valeurs sociales importants de l'Union risquent, sinon, d'être gravement affectés.*

Intensité de l'action de l'Union

Le groupe de travail a examiné, outre les principes déjà mentionnés, un schéma présenté par le représentant de la Commission établissant les types d'interventions de la Communauté ci-après, suivant l'intensité de l'action de celle-ci:

Action législative:

- réglementation uniforme (tarif douanier commun, par ex.)
- harmonisation (droit des sociétés, par ex.)
- harmonisation minimale (protection des consommateurs, par ex.)
- reconnaissance mutuelle et "interconnexion" des systèmes juridiques nationaux (par ex. reconnaissance mutuelle des qualifications, sécurité sociale des travailleurs migrants)

Action non législative (dans les domaines où les États membres ont en principe la compétence législative):

- action commune (missions de police dans les Balkans, par ex.)
- coordination obligatoire des politiques nationales (grandes orientations des politiques économiques, par ex.)
- programmes d'aide financière (programmes liés à l'éducation et à la santé, par ex.)
- coordination volontaire des politiques nationales (lutte contre l'exclusion sociale, par ex.)

Certains membres du groupe estiment que cette hiérarchie de l'intensité devrait figurer dans le traité en tant que principe juridique distinct, parallèlement aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. D'autres estiment que cette "échelle d'intervention" serait utile dans le cadre d'une plus grande élaboration des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Autres principes généraux régissant l'exercice des compétences

Le groupe est convenu de la nécessité d'inclure également, dans un nouveau traité constitutionnel, sous un titre consacré aux compétences, les principes suivants:

- le principe de subsidiarité;
- le principe de proportionnalité;
- le principe de la primauté du droit communautaire;

- le principe de la mise en œuvre et de l'exécution au niveau national (hormis lorsque les traités prévoient que la Commission en est responsable);
- l'obligation de motiver les actes, en donnant les informations nécessaires pour vérifier la conformité avec les exigences découlant de tous les principes généraux régissant l'exercice des compétences.

Recommandation

- *Un titre consacré aux compétences, dans un traité "constitutionnel", devrait contenir un chapitre sur les conditions de l'exercice des compétences, avec des articles distincts couvrant:*
 - *le principe de subsidiarité;*
 - *le principe de proportionnalité;*
 - *le principe de la primauté du droit communautaire;*
 - *le principe de la mise en œuvre et de l'exécution au niveau national (hormis lorsque les traités prévoient que la Commission en est responsable);*
 - *l'obligation de motiver les actes, en donnant les informations nécessaires pour en vérifier la conformité avec les exigences découlant de tous les principes généraux régissant l'exercice des compétences.*

8. Article 308 du TCE¹

Le groupe, dans sa grande majorité, estime nécessaire de préserver une certaine souplesse dans le système de compétences prévu par les traités, pour permettre à l'Union de faire face à une évolution et à des situations inattendues. L'article 308 du TCE devrait donc être maintenu.

Tous s'accordent à penser que la souplesse ne doit pas résulter de l'absence de transparence ou de clarté dans l'attribution de compétences à l'Union. Tous s'accordent également à penser qu'il faut veiller à ne jamais donner l'impression, dans une clause de flexibilité, que l'Union définit ses propres compétences. Cette disposition a suscité des préoccupations et des controverses dans plusieurs États membres, notamment la crainte qu'elle puisse aller à l'encontre du principe de l'attribution des compétences. La plupart des membres sont donc d'accord sur la nécessité de clarifier et peut-être de restreindre les conditions de son utilisation.

¹ Le groupe n'a pas examiné les conséquences, pour l'article 308, d'une éventuelle fusion du TUE et du TCE ou des piliers autour desquels est structurée l'Union, afin de ne pas préjuger les résultats des travaux menés dans d'autres enceintes de la Convention. Toutefois, le groupe a noté que des questions d'importance capitale pourraient être soulevées au sujet de l'article 308 du TCE, en particulier en cas de fusion des piliers 1 et 2.

Afin d'éviter le recours répété à l'article 308, comme actuellement dans certains domaines tels que l'aide à la balance des paiements pour les pays tiers, les droits de propriété intellectuelle, l'énergie et la protection civile, le groupe de travail estime nécessaire de recommander de nouvelles bases juridiques spécifiques dans le traité pour ces domaines, si l'Union souhaite continuer à y mener des politiques. Pour ce qui concerne le tourisme, mentionné à l'article 3, point u), du TCE avec l'énergie et la protection civile, la plupart des membres du groupe sont d'avis qu'il n'est pas souhaitable d'avoir un article distinct du traité sur ce thème. Le groupe voit une anomalie dans le fait que des domaines soient mentionnés à l'article 3 du TCE sans qu'il existe dans le reste des traités d'article correspondant établissant les objectifs et les compétences en la matière. Le groupe de travail a donc estimé que l'article 3, point u), du TCE devrait être supprimé.

Le groupe a envisagé deux manières possibles d'améliorer l'article 308:

De meilleurs critères

D'une manière générale, les membres souhaitent qu'il soit spécifié que l'article 308 ne saurait:

- "constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de [l'Union] au-delà du cadre général résultant du traité" ou "servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification du traité" ¹, ou
- constituer un fondement pour des mesures d'harmonisation dans des domaines dans lesquels l'Union peut uniquement adopter des (mesures d'appui)².

Il a été suggéré que seules devraient relever de l'article 308 les mesures qui ont pour objet "l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur". Plusieurs membres du groupe estiment que ce serait trop restrictif, étant donné que la plupart des actes adoptés jusqu'ici en vertu de l'article 308 couvrent d'autres matières. En outre, les questions liées au marché intérieur sont déjà couvertes dans le cadre de l'article 95 du TCE.

¹ Cf. Avis 2/94.

² (Cf. conclusions du Conseil européen d'Edimbourg de 1992)

D'autres membres ont suggéré de moderniser la condition actuellement prévue à l'article 308 selon laquelle une action doit s'inscrire "dans le fonctionnement du marché commun". Pour que cette condition soit plus opérationnelle et donc pour faciliter un contrôle effectif, ils suggèrent que toute mesure arrêtée en vertu de l'article 308 soit réalisée "dans le cadre du fonctionnement du marché commun, de l'Union économique et monétaire, ou de la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4"¹.

Certains membres du groupe ont proposé de préciser que seules des mesures visant à faire face à des situations "imprévues" pourraient être adoptées en vertu de cet article. Cependant, avec le temps il devient de plus en plus difficile de déterminer ce qui aurait ou non pu être prévu lorsque le traité a été adopté. La majorité souhaiterait plutôt que l'article 308 ne soit applicable que dans des circonstances exceptionnelles.

Nouvelles exigences de procédure

Les membres du groupe sont largement favorables à ce que l'unanimité au sein du Conseil continue d'être exigée dans le cadre de l'article 308. Dans la perspective de l'élargissement, il a été souligné que l'exigence de l'unanimité dans une Union de 25 États membres, par exemple, pourrait suffire à faire diminuer la fréquence du recours à l'article 308. L'avis conforme ou une autre participation substantielle du Parlement européen devrait être requis.

La possibilité d'un contrôle juridictionnel ex-ante, en s'inspirant de l'article 300, paragraphe 6, du TCE relatif à la conclusion d'accords internationaux ou de l'article 95, 3ème et 4ème alinéas, du traité CECA, a fait l'objet de discussions au sein du groupe. La majorité des membres était d'avis qu'il pourrait de fait être utile, étant donné l'exigence de l'unanimité dans le cadre de l'article 308, d'ouvrir la possibilité pour tout État membre et pour la Commission de demander un avis ex ante à la Cour de justice. Cette possibilité constituerait en même temps une garantie essentielle pour tous les États membres et offrirait une solution dans les cas où le Conseil risquerait autrement de rester bloqué par un désaccord sur l'applicabilité de l'article 308.

Plusieurs suggestions ont été faites visant à ce que des actes législatifs puissent être adoptés au titre de l'article 308 pour "reprendre des compétences" transférées auparavant à l'Union en recourant à cet article. La majorité des membres du groupe a estimé qu'une clause à cet effet donnerait, à tort, l'impression que l'article 308 est une disposition qui sert en fait à un "va-et-vient de compétences". En outre, tout ce qui est nécessaire pour que les États membres retrouvent leur liberté d'action dans une matière qui a été réglementée au titre de l'article 308, c'est l'annulation de l'acte législatif concerné.

¹ Le recours à l'article 308 serait ainsi limité à la sphère générale de l'applicabilité du TCE telle qu'elle est décrite à l'article 2 du TCE.

Le groupe souhaite donc plutôt dans sa majorité une disposition spécifique permettant l'annulation, à la majorité qualifiée, d'actes adoptés en vertu de l'article 308. Étant donné que le vote à la majorité qualifiée serait vraisemblablement la règle générale pour l'adoption d'actes législatifs en vertu d'autres dispositions d'un nouveau traité, une telle disposition ajouterait en fait à la souplesse dont bénéficie l'Union à l'égard d'actes adoptés à la fois au titre de l'article 308 et d'autres dispositions du traité.

Le groupe s'accorde à considérer, d'une manière générale, que l'article 308 est une disposition importante de portée constitutionnelle qui, selon la forme et la portée qu'elle aurait en définitive, serait peut-être plus à sa place dans un titre général, consacré à la compétence, du nouveau traité.

Recommandation

- *Il conviendrait de maintenir l'article 308 du TCE pour assurer la souplesse nécessaire;*
- *l'unanimité continuerait d'être requise pour adopter des actes au titre de l'article 308, et il conviendrait d'exiger l'avis conforme ou une autre participation substantielle du Parlement européen;*
- *de nouvelles bases juridiques spécifiques dans le traité seraient adoptées pour les matières qui ont été réglementées en premier lieu sur la base de l'article 308, telles que les droits de propriété intellectuelle, la politique énergétique et la protection civile, si l'Union souhaite continuer à mener des politiques dans ces domaines;*
- *il conviendrait de supprimer l'article 3, point u) du TCE;*
- *afin de permettre un meilleur contrôle de l'application de l'article 308, les conditions matérielles et procédurales de son application devraient être modernisées et renforcées de la manière suivante:*
 - *l'article 308 ne devrait s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles;*
 - *l'article 308 ne saurait "constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant du traité" ou "servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification du traité", ou constituer un fondement pour des mesures d'harmonisation dans des domaines dans lesquels l'Union peut uniquement adopter des mesures d'appui;*
 - *toute mesure adoptée au titre de l'article 308 doit être réalisée dans le cadre du fonctionnement du marché commun, de l'Union économique et monétaire, ou de la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux [articles 3 et 4 du TCE];*
 - *Il serait souhaitable de prévoir la possibilité, concernant le recours à l'article 308, d'un contrôle juridictionnel ex ante comparable à ce qui est prévu à l'article 300, paragraphe 6, du TCE;*
- *l'article 308 devrait prévoir la possibilité de l'annulation à la majorité qualifiée des actes précédemment adoptés au titre dudit article.*