

CONV 56/02

CONTRIB 35

**FØLGESKRIVELSE**

---

fra: sekretariatet

til: konventet

---

Vedr.: **Bidrag fra Ana Palacio, medlem af konventets præsidium**

---

Generalsekretæren for konventet har modtaget vedlagte bidrag fra Ana Palacio, medlem af konventets præsidium.

---

## **QUI A PEUR DE L'UNION EUROPEENNE ?**

ANA PALACIO

Membre du Présidium  
de la Convention européenne

Parmi les nombreux défis que la Convention européenne doit affronter, peut-être le plus important est celui d'établir un système de partage des compétences. Face à ceux qui réclament de systèmes rigides basés sur de listes des compétences, en invoquant seulement les aspects formels de leur propre expérience fédérale, il est nécessaire de se souvenir que pour l'Union européenne –forme politique *sui generis*, la première de la Post-modernité- l'élaboration d'une liste des compétences conduirait à la mise en question des réussites de l'intégration européenne.

Chaque jour la réalité sociale, juridique et économique est de plus en plus complexe. Un système de liste ferait pratiquement impossible l'adoption, au niveau communautaire, de n'importe quel texte qui dessine un cadre juridique complète capable de tenir en compte les différents aspects d'un même problème. Par exemple, avec un système rigide de liste on n'aurait pas pu parvenir à une directive telle que celle du commerce électronique, dans la mesure où celle-ci établit un cadre général qui s'occupe de tous les problèmes posés par le développement des activités économiques sur Internet. Etant donné que le droit contractuel ou les domaines de la culture, l'éducation ou la santé publique sont des exemples récurrents de nombreux d'autres domaines desquels la supposée voracité communautaire doit rester exclue, une liste des compétences aurait pu nous approcher d'une directive concernant le commerce électronique qui n'envisage pas le problème des contrats électroniques, ou qui ne soit pas applicable aux sites web qui offrent de la musique en ligne, ou de la formation professionnelle ou de l'information concernant la santé.

Et on peut même se demander si un projet tel que l'Euro aurait pu être possible moyennant un système de liste des compétences, compte tenu au fait que l'Euro a des implications sur tous les domaines, sur tous les aspects de la société et que, par conséquent, traverse forcément et couvre des "domaines" ou des catégories des compétences attribuées aux Etats membres. On aurait peut-être essayé de résoudre une telle difficulté en élaborant un système de hiérarchies entre les domaines ou de passerelles entre des matières ; c'est-à-dire, par le biais d'une de ces "histoires" technique-juridiques aussi incompréhensibles qu'inefficaces qu'actuellement existent sur les territoires limitrophes au marché intérieur, par exemple sur le Cadre de la Justice.

Afin de trouver des solutions efficaces susceptibles de répondre à la complexité des changements actuels et de la réalité économique et sociale, il est indispensable que la Communauté soit capable d'apprendre d'une manière interdisciplinaire tous les aspects d'un même problème qui requiert une réponse au niveau communautaire. Un système rigide de liste des compétences se baserait, au contraire, sur un découpage artificiel de la réalité économique et sociale, et sur des catégories et des distinctions formelles et arbitraires qui seraient, en même temps, très difficiles de fixer et source de contentieux sans fin concernant la délimitation et l'ampleur des catégories ou des domaines préfixés. La réalité ne peut pas se couper comme un saucisson en "domaines" ou "matières" abstraits. La complexité de la réalité échappe à la catégorisation et un même problème peut couvrir différents domaines ou matières en même temps. Par exemple, en Allemagne la culture et l'information sont des domaines réservés aux *Länder* : Etant donné que l'information est une matière première de la directive concernant le commerce électronique et Internet est un *media*, la

transposition de cette directive est développée par le biais d'une loi fédérale et d'un traité entre les *Länder* sans que personne ne puisse préciser, dans la pratique, quelles sont les activités sur Internet qui correspondent à l'un ou aux autres. Heureusement, le contenu des deux instruments est similaire, néanmoins on peut imaginer ce qu'il aurait pu se passer s'il n'avait pas été ainsi.

Les conflits concernant sur quel domaine retombe telle ou telle initiative seraient beaucoup plus graves dans la mesure où ils ne seraient pas motivés par le désir d'offrir aux citoyens des solutions plus efficaces, mais uniquement par la préoccupation de préserver les pouvoirs des autorités nationales. C'est ainsi qu'une bataille logique se créerait entre les différents niveaux régional, national et communautaire, où chaque un chercherait jalousement préserver l'intégrité de la portée de son "domaine" et même, de l'augmenter "en rongant" celui des autres moyennant l'interprétation extensive des matières qui le soient réservées. Au lieu de se joindre autour d'objectifs communautaires d'association de tous les niveaux du pouvoir politique par le biais d'un processus de décision démocratique, au lieu de s'assurer que tous lesdits niveaux se sentent carrément solidaires les uns envers les autres afin de chercher des solutions communes, un corporatisme institutionnel et une défense des territoires politiques et bureaucratiques s'exacerberaient et ceci ferait que plus personne se sentirait dépositaire d'un destin commun.

Dans un moment dans lequel tout le monde espère un meilleur gouvernement européen, ce style de conflit institutionnel serait injustifiable auprès du citoyen qui n'attend pas des batailles de pouvoir mais des solutions efficaces aux dits problèmes qui lui permettent de vivre réellement en paix, en sécurité et en prospérité. Il s'agit non seulement de créer une "histoire institutionnelle" qui puisse uniquement intéresser aux experts et aux "ingénieurs" du pouvoir, il faudrait montrer aux citoyens européens que tous les niveaux, régional, national et communautaire, sont capables de travailler ensemble et de se joindre autour de la consécution d'un objectif commun.

Le véritable débat concernant les compétences devra être, par conséquent, celui des objectifs communautaires. L'approche téléologique ou par objectifs qui fut choisie par les parents fondateurs se base sur une vue pragmatique, dans laquelle seulement le résultat compte pour les citoyens. Il ne s'agit pas de débattre entre juristes afin de savoir dans quel "domaine" ou "matière" ou "catégorie de la liste" retombe un problème, mais d'intervenir uniquement là où il est nécessaire en vue de réaliser les objectifs que la Communauté s'est fixés. C'est pourquoi, l'authentique question réside sur les objectifs assignés à la Communauté, qui devront se transformer en le véritable patron de l'intervention communautaire, de la qualité et de la cohérence des politiques et initiatives communautaires.

Il est bien vrai que l'approche téléologique a produit des malentendus, même à penser que quelqu'un octroyait un pouvoir illimité au niveau communautaire. Certes, dans le passé il y a eu des déviations; par exemple, les directives présentées sous prétexte qu'elles étaient nécessaires afin de construire le marché intérieur lorsqu'en réalité il n'y avait aucun lien réel ayant cet objectif communautaire. De même, ils sont arrivés à faire la caricature de la sottise dans de fameuses propositions telles que la directive concernant le bien-être des animaux dans les zoos. Cependant, la Cour de Justice des Communautés a montré que le système actuel possède ses réseaux de sécurité. En annulant la directive concernant la publicité contre le tabac, par exemple, la Cour rappela l'exigence de rigueur qui doit présider la décision d'intervenir sur le plan communautaire et l'élection des bases juridiques. Il est indispensable d'identifier avec précision les questions qui peuvent justifier une action en nom de l'intérêt communautaire et ne participer que dans la mesure nécessaire afin de résoudre les problèmes identifiés. L'approche téléologique n'est pas un système flou, incontrôlable et ne peut pas être dénaturé à des fins de l'abri politique à la convenance de la Commission ou du Conseil.

Les solutions au problème de l'excessive réglementation ou de l'interventionnisme injustifié communautaire ne résident pas tant dans un système rigide de liste qui bouleverserait les réussites de l'intégration et qu'empêcherait trouver de solutions efficaces aux problèmes complexes de la société européenne. La réponse réside dans une application plus rigoureuse de l'approche téléologique au sein de la jurisprudence de la Cour, dans une clarification des objectifs communautaires, et le cas échéant, dans une procédure de l'application du principe de subsidiarité, une notion politique qui nous permette de discuter d'une façon ouverte et expresse le besoin d'exercice des compétences de l'Union.

---