

CONV 410/02

CONTRIB 145

SAATE

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastaanottaja: Valmistelukunta

Asia: Valmistelukunnan jäsenen Erwin Teufelin esitys:
"Idées directrices pour la répartition des compétences respectives de l'Union
européenne et des Etats membres dans le futur traité constitutionnel"

Valmistelukunnan jäsen Erwin Teufel on toimittanut valmistelukunnan pääsihteerille liitteenä olevan esityksen.

Idées directrices pour la répartition des compétences respectives de l'Union européenne et des Etats membres dans le futur traité constitutionnel

Table des matières

Remarque préliminaire

A. La répartition des compétences dans le futur traité constitutionnel

B. L'organisation de la distribution des compétences

I. Principes fondamentaux de la répartition des compétences respectives de l'Union et des Etats membres

1. Principe des compétences d'attribution de l'Union européenne
2. Primauté du droit de l'Union
3. Définition plus précise du respect de l'identité nationale des Etats membres
4. Réciprocité de la loyauté à l'Union

II. Les compétences transférées à l'Union

1. Inclusion des « missions et actions » de l'Union dans le traité constitutionnel ?
2. Les trois types de compétences de l'Union
 - a) Compétences exclusives de l'Union
 - b) Compétences partagées
 - c) Compétences complémentaires
3. Emplacement des instruments d'action de l'Union dans le traité constitutionnel ?

III. Les principes de l'exercice des compétences

1. Subsidiarité
2. Proportionnalité
3. Organisation du rapport entre compétences « fonctionnelles » et « sectorielles » - clauses transversales
4. Respect d'une hiérarchie dans les interventions à intensité variable de l'Union

IV. Contrôle politique et judiciaire des compétences

V. « Arrondissement » de compétences de l'Union et reprise de compétences exercées (art. 308 TCE)

C. Exécution du droit de l'Union

Remarque conclusive

Remarque préliminaire

La présente réflexion est motivée par le mandat de la Convention aux termes de la **Déclaration de Nice** du 26 février 2001 quant à l'avenir de l'Union (pt 5) et de la **Déclaration de Laeken** du 15 décembre 2001 par le Conseil européen (II.) quant à la délimitation des compétences. Elle prend également en considération – entre autres textes – le **rapport Lamassoure** du Parlement européen (16 mai 2002), la **communication de la Commission** « Un projet pour l'Union européenne » (22 mai 2002) et les résultats obtenus jusqu'à ce jour par les **groupes de travail « Subsidiarité » et « Compétences complémentaires »** de la convention, ainsi que le document de discussion « **Constitution of the European Union** » du groupe PPE à la convention du 10 septembre 2002 et le **document de travail du secrétariat de la convention**, « Simplification des traités et élaboration d'un traité constitutionnel », diffusé en tant que document CONV 250/02 du 10 septembre 2002. Elle tient compte des **décisions** prises par le **Bundesrat allemand** le 20 décembre 2001 quant à la délimitation des compétences (notamment A II-IV) ainsi que de celles du 12 juillet 2002 (notamment A IV, VI). Ces deux décisions ont été transmises au secrétaire général de la convention.

Si l'on se fonde sur ces divers documents, les « **idées directrices** » exposés ci-après pour la répartition future des compétences respectives de l'Union et de ses Etats membres semblent souhaitables. Ces idées portent uniquement sur quelques points fondamentaux, et ce de manière générale, et nécessitent d'être précisés et complétés lors des délibérations futures.

A. La répartition des compétences dans le futur traité constitutionnel

Etant donné l'importance que la déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union européenne et la déclaration de Laeken confèrent à une bonne définition des compétences de la future Union, il semble impératif que la réglementation des compétences respectives de l'Union et des Etats membres fasse l'objet d'un titre **distinct du traité constitutionnel**. Des voix se sont souvent élevées pour que la réglementation du traité de la future Union se divise en **deux volets**, soit un seul traité avec une « **partie consacrée à la Constitution** » et des **protocoles additionnels** (selon le projet du groupe PPE), soit en deux traités (**traité constitutionnel et un deuxième traité**). Tous les points essentiels de la définition des compétences devraient être repris dans le **traité constitutionnel lui-même** (« traité fondamental »), puisqu'il s'agit d'éléments capitaux pour l'édification de l'Union.

Pour les mêmes raisons, les modifications ultérieures de la définition des compétences devront nécessiter l'**assentiment des Etats membres** conformément à leurs dispositions de droit constitutionnel.

Afin d'éviter autant que possible les conflits ultérieurs, la définition des compétences devrait être rédigée dans un langage clair et compréhensible par les citoyens de l'Union.

B. L'organisation de la distribution des compétences

Dans la distribution des compétences établie par le traité constitutionnel, il convient de prendre en considération les structures essentielles suivantes :

I. **Principes fondamentaux de la répartition des compétences respectives de l'Union et des Etats membres**

1. **Principe des compétences d'attribution de l'Union européenne**

Le principe suivant lequel l'Union ne dispose que des compétences qui lui ont été conférées par le traité est déjà d'application (art. 5 du traité de l'UE, art. 5, § 1 du traité CE) et semble correspondre à la conviction commune de la Convention. Dans le traité constitutionnel, le principe des compétences d'attribution devrait être formulé **de manière univoque**, garantissant que les Etats membres conservent toutes les compétences qui n'ont pas été expressément transférées à l'Union.

2. **Primauté du droit de l'Union**

La « primauté d'application » du droit de l'Union dûment promulgué sur le droit des Etats membres est universellement reconnue, actuellement pour le droit communautaire. Elle devrait être inscrite dans le traité constitutionnel.

3. **Définition plus précise du respect de l'identité nationale des Etats membres**

Selon l'art. 6, § 3 du traité de l'UE, l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres. De maintes parts, le souhait a été exprimé que l'essence de cette « identité nationale » soit circonscrite par un ajout à cette règle, afin de clarifier la position des Etats membres au sein de l'Union. A cet effet, le groupe de travail « Compétences complémentaires » a pris l'heureuse initiative d'élaborer la « **clause Christophersen** » : « L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres, leurs structures constitutionnelles et politiques, y compris leur organisation autonome des régions et des communes, ainsi que le statut des Eglises et communautés religieuses ».

4. **Réciprocité de la loyauté à l'Union**

L'art. 10 du traité CE stipule déjà les obligations des Etats membres en matière de loyauté à la communauté (« loyauté communautaire »). Etant donné que l'Union doit, elle aussi, garantir à ses Etats membres un exercice loyal de ses compétences, il semble indiqué de formuler sous une forme appropriée la **réciprocité des devoirs de loyauté** dans le traité constitutionnel.

II. Les compétences transférées à l'Union

1. Inclusion des « missions et actions » de l'Union dans le traité constitutionnel ?

Aujourd'hui, les art. 2 à 4 du traité CE formulent avec une profusion de mots les missions et actions de la Communauté. A cet égard, des conflits ont souvent éclaté, dans le passé, sur la question de savoir si la Communauté pouvait, se fondant sur les objectifs généraux stipulés, déduire qu'elle avait **compétence pour agir**, par exemple aux termes de l'art. 308 du traité CE.

Pour le traité constitutionnel se pose la question de savoir s'il nécessite une formulation d'objectifs aussi générale qu'aux art. 2 à 4 du traité CE. Plus la définition des compétences transférées à l'Union sera réussie (cf. pt. 2 ci-dessous), plus il deviendra superflu d'adjoindre un « catalogue de tâches », car conformément au principe des compétences attribuées l'Union ne peut agir que dans le cadre des compétences qui lui ont été conférées. Des arguments de poids motivent de rejeter une telle énumération des « missions et actions »

Au sein de la convention, les avis sont partagés à ce sujet. Si l'on opte pour l'inclusion d'un « **catalogue de tâches** » dans le traité constitutionnel, il faudrait stipuler clairement qu'il s'y agit d'une **déclaration politique** et non d'une attribution juridique de compétences. Le sens d'une telle déclaration pourrait être d'expliquer de manière bien compréhensible au citoyen de l'Union le contenu essentiel des compétences de l'Union, définies plus en détail dans la suite du texte. Les art. 60 et suiv. du projet de Constitution du PPE comportent à cet égard des formulations dignes d'être prises en considération.

Il conviendrait également d'exprimer **que l'Union ne peut dériver aucune compétence supplémentaire** du « catalogue de tâches », même en cas d'inclusion d'un « article 308 » révisé (cf. pt V ci-dessous).

2. Les trois types de compétences de l'Union

Parmi les diverses réflexions quant à la manière de dénommer les types de compétences de l'Union, émerge la proposition d'une distinction entre des **compétences exclusives et partagées**. La troisième catégorie de compétences est désignée sous le nom de **compétences complémentaires**. Cependant, il s'agit ici de compétences des Etats membres, dans la sphère desquelles l'Union intervient en renfort, conformément au traité – par une aide financière, par exemple.

Le traité constitutionnel devrait reprendre des **listes de ces trois types de compétences** formulées le plus clairement possible.

a) **Compétences exclusives de l'Union**

Ex. *Union douanière...*¹

Selon un avis répandu, le nombre des compétences exclusives de l'Union devrait être **très réduit**.

b) **Compétences partagées**

Ex. *Politique des transports...*

Cette liste devrait regrouper **la grande majorité des compétences**. Ici, l'Union et les Etats membres disposent également de compétences. Dans la mesure où l'Union exerce sa compétence selon les dispositions plus détaillées du traité, les Etats membres renoncent à l'usage de la leur. L'Union ne peut exercer les compétences partagées que dans les limites des principes de subsidiarité et de proportionnalité (cf. III. 1-2 ci-dessous).

c) **Compétences complémentaires**

Ex. *santé...*

Dans cette sphère de compétences des Etats membres, l'Union ne peut intervenir avec les actes juridiques (loi de l'Union, loi-cadre de l'Union, décision), mais – conformément au traité – seulement « par la manière douce », p. ex. par une coordination ou une aide financière.

Dans la mesure où cela est nécessaire et possible, cet exposé des compétences **basé sur les traités existants** devrait aller de pair avec un **contrôle au cas par cas**. A cet égard, on pourrait également tenir compte de la jurisprudence de la Cour de Justice, en particulier, p. ex. pour la compétence en matière de marché intérieur.

3. **Emplacement des instruments d'action de l'Union dans le traité constitutionnel ?**

Enfin se pose la **question particulièrement difficile** de savoir à quel endroit du traité il conviendrait de citer les **instruments** au moyen desquels l'Union exerce ses compétences. Conformément au principe de la compétence d'attribution limitée, l'Union agit - comme jusqu'ici - avec les instruments mis à sa disposition dans le traité se rapportant au domaine concerné (p. ex. par le biais d'une loi de l'Union dans l'union douanière, par des lois et lois-cadres

¹ Comme il s'agit ici du « squelette » du traité constitutionnel, les listes ne seront pas détaillées. Il existe diverses propositions à ce sujet, par exemple, pour les compétences exclusives de l'Union, l'art. 67 du projet de Constitution du PPE. Il semble possible de parvenir à un consensus au sujet de ces listes au sein de la convention.

de l'Union dans la politique des transports ou par une aide financière dans le secteur de la santé, etc.).

Il existe, en principe, deux possibilités pour le positionnement des instruments d'action auxquels l'Union peut recourir dans chaque domaine :

- une énumération dans le **traité constitutionnel lui-même**, là où sont mentionnées les politiques concrètes concernées dans les **listes des types de compétences ou**
- une énumération dans les **protocoles joints au traité constitutionnel ou dans un deuxième traité**, à l'endroit où les politiques concrètes sont exposées de manière plus explicite.

Le fait que la réglementation serait plus facile à survoler dans le cas de la première possibilité parle en faveur de celle-ci. Cependant, les politiques concrètes énoncées à gros traits dans les listes des types de compétences (ex. politique agricole) doivent être mieux différenciées les unes des autres (ex. politique des marchés agricoles et politique des structures agricoles). Les moyens d'action devront être modulés en conséquence. Ce faisant, on ne pourra probablement pas éviter que les instruments d'action concrets ne soient cités que dans les protocoles ou dans un deuxième traité, selon l'option choisie.

III. Les principes de l'exercice des compétences

Dans la mesure où l'Union dispose d'une compétence, elle doit l'exercer conformément aux principes bien connus en la matière, la subsidiarité et la proportionnalité. En outre, il convient d'arrêter des réglementations pour organiser les compétences différentes sur le plan qualitatif. Enfin, il faut réglementer la hiérarchie des interventions à intensité variable de l'Union.

1. Subsidiarité

Aujourd'hui, le principe de subsidiarité est réglementé par l'art. 5, § 2 du traité CE et le protocole se rapportant à ce traité. Ce principe doit être repris dans le traité constitutionnel. Le **groupe de travail « Subsidiarité »** de la convention a avancé des propositions sur la subsidiarité dans son rapport final. Le caractère fortement politique du principe dans sa version actuelle a été souligné. Pour améliorer l'application et le contrôle judiciaire du principe de subsidiarité, sa formulation actuelle devrait être **précisée**. L'art. 69 du projet de Constitution du PPE comporte ce qui pourrait être considéré comme un point de départ en ce sens.

2. Proportionnalité

Selon une opinion largement répandue dans la convention, l'important principe de proportionnalité est **développé de manière satisfaisante** dans la version actuelle de l'art. 5, § 3 du traité CE et devrait être repris tel quel dans le traité constitutionnel.

3. Organisation du rapport entre compétences « fonctionnelles » et « sectorielles » - clauses transversales

Depuis longtemps, il existe dans les Etats membres une insatisfaction à propos de **l'élargissement « rampant » des compétences de la Communauté**. La déclaration de Laeken a, elle aussi, attiré l'attention de la convention sur ce fait. Les critiques visent surtout la pratique de la Communauté consistant à exploiter les **compétences dites « fonctionnelles »**, comme pour le rapprochement des législations relatives au marché intérieur ou pour l'application de l'idée de concurrence et des droits fondamentaux communautaires, afin de dissimuler qu'elle a des **compétences sectorielles** limitées dans des domaines comme la santé ou l'environnement et d'arrêter des réglementations qui empiètent inutilement et exagérément sur la sphère juridique nationale, régionale, voire communale. L'on dispose d'un exemple bien connu à cet égard avec la tentative, dans un passé récent, de mener une politique harmonisée pour toute la CE dans le domaine de la santé en s'appuyant sur le rapprochement des législations relatives au marché intérieur, quoique le traité l'interdise expressément. Il s'agit d'une source constante de conflits qui nuisent à l'image de marque de l'Union dans les Etats membres et auprès des citoyens.

C'est pourquoi il faudrait stipuler dans le traité constitutionnel une règle destinée à clarifier le rapport entre les compétences fonctionnelles et sectorielles. L'une des possibilités est de **définir avec plus de précision les compétences fonctionnelles** qu'à l'art. 95 du traité CE, pour écarter, à l'avenir, la possibilité des abus évoqués. Dans le groupe de travail « Compétences complémentaires » et dans le document de discussion du PPE ont été élaborées à cet effet des propositions qu'il conviendrait de reprendre lors de la rédaction du traité constitutionnel.

Le traité constitutionnel devrait également garantir que les « **clauses transversales** » (par exemple la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté, conformément à l'art. 151, § 4 du TCE) ne puissent constituer des attributions juridiques pour des compétences propres de l'Union dans ces « domaines transversaux ».

4. Respect d'une hiérarchie dans les interventions à intensité variable de l'Union

Le traité constitutionnel comportera les instruments bien connus pour la promulgation d'actes juridiques de l'Union (surtout les lois de l'Union, les lois-cadres de l'Union, les décisions). Grâce à eux et à d'autres instruments, l'Union pourra intervenir **suivant diverses méthodes et avec une intensité variable** (régulation, harmonisation, reconnaissance mutuelle, coordination obligatoire ou « ouverte », aide financière, etc.) par rapport aux Etats membres, et ce de manière contraignante ou « douce ». Ces méthodes et leur ordre de succession devraient être repris dans le traité constitutionnel.

En outre, le traité constitutionnel devrait garantir que ces méthodes d'action actuellement employées par la Communauté sans aucune transparence **soient appliquées de manière progressive** quant à l'intensité de leur pénétration dans la sphère de l'Etat membre, dans le sens du principe de proportionnalité.

En ce qui concerne le « **processus ouvert de coordination** » des Etats membres dans les sphères **ne relevant pas de la compétence de l'Union**, élaboré depuis Lisbonne 2000, le traité constitutionnel doit disposer clairement que sur ce point, le principe de l'attribution des compétences est applicable. Dès lors, le processus ouvert de coordination se limite à un échange d'informations et d'expériences en vue de diffuser les « meilleures pratiques » (*benchmarking*).

IV. Contrôle politique et judiciaire des compétences

Dans son rapport final, le groupe de travail « Subsidiarité » a formulé des propositions intéressantes pour améliorer le contrôle politique et judiciaire du principe de subsidiarité. Le **contrôle politique** pendant le processus législatif devrait notamment être amélioré par un « *système d'alerte rapide* » faisant intervenir les **Parlements nationaux (y compris les deuxièmes Chambres)** et le Comité des régions. Quant au **contrôle judiciaire** par la Cour de Justice après l'entrée en vigueur de l'acte juridique, il devrait être renforcé par le droit des parlements nationaux et du Comité des régions d'intenter une action. Selon les expériences faites jusqu'à ce jour, l'octroi de ces droits aux régions qui, aux termes du droit national, disposent de compétences législatives serait tout aussi important que l'intervention du Comité des régions. Dans le traité constitutionnel, il conviendrait de veiller à ce que ces formes élargies de contrôle judiciaire des compétences ne portent pas uniquement sur le principe de subsidiarité, mais aussi sur la **proportionnalité** et surtout sur le **principe des compétences d'attribution de l'Union**. Le rapport Lamassoure et le projet de discussion du groupe PPE qui lui a fait suite (art. 130) ont exposé de manière convaincante que la façon la plus efficace d'organiser ce contrôle des compétences pouvait être par un **contrôle ex-ante** exercé par la Cour de Justice **dans un court délai** entre l'adoption et l'entrée en vigueur de l'acte juridique, sur le modèle du Conseil constitutionnel français.

Du point de vue des Etats membres et de leurs régions (*Länder* en Allemagne), la mise en place d'un contrôle efficace des compétences constitue un **élément particulièrement important de la distribution des compétences** dans le futur traité constitutionnel.

V. « Arrondissement » de compétences de l'Union et reprise de compétences exercées (art. 308 TCE)

Au sein de la convention, la nécessité de reprendre dans le futur traité constitutionnel la « clause d'arrondissement » de compétences de l'art. 308 du traité CE est contestée. Certains sont d'avis que si la distribution des compétences est convaincante, une telle clause complémentaire **deviendra superflue**. Par contre, une majorité défend le point de vue selon lequel il continuera à y avoir des cas où une **certaine flexibilité** sera nécessaire **dans l'usage des compétences**, au bénéfice de l'intégration.

En cas d'adoption d'une règle correspondant à l'art. 308 du traité CE dans le traité constitutionnel, une **révision de l'article** sous deux angles semble nécessaire.

- D'une part, l'art. 308 réformé devrait établir sans équivoque qu'il **ne constitue pas** un instrument visant à l'**élargissement des compétences de l'Union** par rapport à l'éventuel « catalogue de tâches » (pt. II.1. plus haut), mais uniquement l'« arrondissement » **de compétences existantes de l'Union** dans le sens des « listes de compétences » (pt. II.2. plus haut).
- D'autre part, la déclaration de Laeken et le président Prodi, dans son discours prononcé lors de l'ouverture de la convention, le 28 février 2002, ont reconnu qu'après les longues décennies de l'histoire communautaire, certaines dispositions de droit communautaire secondaire peuvent **ne pas avoir fait leurs preuves ou être obsolètes**. C'est pourquoi l'article 308 devrait également, pour le traité constitutionnel, être réformé afin de ne pas servir uniquement de « voie à sens unique » favorisant le renforcement des compétences de l'Union, mais aussi l'inverse, à savoir la **suppression simplificatrice** de règles communautaires superflues (« voie à double sens »). Dans les deux cas, la nécessité d'une décision unanime du Conseil devrait être maintenue.

C. Exécution du droit de l'Union

Le traité constitutionnel devrait stipuler expressément le principe universellement reconnu suivant lequel **l'exécution** du droit de l'Union reste essentiellement **du ressort des Etats membres**. Dans la mesure où le traité prévoit, par exception, des mesures d'application par l'Union (par exemple en matière de droit de la concurrence), celles-ci incombent en premier lieu à la **Commission** en sa qualité d'organe exécutif de l'Union. De même, la Commission devrait continuer à exercer sa mission de « **gardienne des traités** » avec la Cour de Justice, comme jusqu'ici. Le contrôle du respect de la distribution des compétences entre l'Union et les Etats membres stipulée dans le traité constitutionnel en sera un élément essentiel. L'art. 102 du projet de Constitution du PPE comprend des formulations intéressantes pour la mission exécutive et la tâche de contrôle confié à la Commission.

Remarque conclusive

Dans la déclaration de Nice sur l'avenir de l'Union et la déclaration de Laeken, la délimitation des compétences respectives de l'Union européenne et de ses Etats membres à la satisfaction de toutes les parties est considérée comme **une tâche particulièrement importante de la convention**. De même, le *Bundesrat* allemand, que je représente au sein de la convention, a accordé une attention particulière aux questions de compétences dans ses décisions du 20 décembre 2001 et du 12 juillet 2002. S'il devrait se pencher un jour sur le projet d'un traité constitutionnel pour la future grande Union de 25 Etats membres et plus, le *Bundesrat* envisagera la distribution des compétences comme **l'un de ses étalons déterminants**.

Surtout, si l'Union, dans la distribution et l'application des compétences, se bornait à prendre les décisions requérant réellement le niveau européen, cela la **rapprocherait de ses citoyens**, ce qu'exige déjà l'art. 1^{er}, § 2 du traité de l'UE.
