

**NOTE**

---

du: Praesidium

à la: Convention

---

Objet: **Description du système actuel de délimitation de compétences entre l'Union européenne et les Etats membres**

---

Les membres de la Convention trouveront ci-joint une note descriptive du système actuel de répartition de compétences entre l'Union européenne et les Etats Membres.

**Description du système actuel de délimitation de compétences  
entre l'Union européenne et les Etats membres**

- I. Le système actuel de répartition de compétences entre l'Union européenne et les Etats  
Membres pourrait se résumer comme suit :

**A) LES COMPETENCES LEGISLATIVES<sup>1</sup>**

L'Union européenne/Communauté européenne (CE) n'a que les compétences qui lui sont attribuées par les traités (Art. 5 du TCE). Bien que dans les traités originaux, les compétences législatives étaient conférées à la CE généralement sur la base d'objectifs à atteindre (Art. 2 et 3 du TCE) et de moyens pour atteindre ces objectifs (méthode fonctionnelle), lors des révisions successives des traités, cette méthode a été remplacée, dans certains domaines, par une définition précise des actions devant être menées par la Communauté, assortie dans certains cas d'exclusions spécifiques de compétence (méthode d'attribution matérielle). C'est ainsi que dans certains domaines, les compétences législatives de l'Union sont définies tant par objectifs que par matières.

Les compétences législatives dont dispose l'Union/Communauté sont de trois types : exclusives, concurrentes (ou partagées) et complémentaires, qui peuvent être définies comme suit :

---

<sup>1</sup> Aux effets de la présente note, par compétences législatives on entend l'adoption de textes législatifs ou la création d'obligations juridiques par les Institutions (qu'il est suggéré de qualifier de deuxième niveau, "droit secondaire") sur la base directe des traités (premier niveau, "droit primaire").

- a) Compétences exclusives : domaines où l'Union est la seule à pouvoir adopter des normes législatives. Toute intervention des Etats membres est en principe exclue. Ces derniers ne peuvent agir que sur habilitation des Institutions de l'Union ou lorsqu'il existe une lacune qu'il est nécessaire de combler.

Les domaines de compétence exclusive de la Communauté sont: politique commerciale commune, ressources biologiques de la mer dans les zones couvertes par le traité; politique monétaire pour les douze Etats membres appartenant à la Zone Euro. A ces domaines il faut ajouter ceux qui deviennent de compétence exclusive du fait que la Communauté légifère amplement dans le domaine en cause.

Mention spécifique doit être faite de l'établissement et fonctionnement du marché intérieur. Il s'agit d'une compétence fonctionnelle d'harmonisation des législations que, par principe, ne peut être faite que par la Communauté. Toutefois, aussi longtemps que celle-ci n'as pas exercé complètement cette compétence les Etats membres gardent la capacité de légiférer. En outre, cette compétence peut couvrir des domaines où les Etats membres gardent en tout état de cause la compétence législative.<sup>1</sup>

Pour ce qui est du traité sur l'Union européenne (TUE), seule la mise en place d'organes communs tels que Europol ou Eurojust peut être considérée comme relevant de la compétence exclusive de l'Union étant donné que, par nature, elle ne peut pas être faite par chaque Etat membre agissant individuellement.<sup>2</sup>

- b) Compétences concurrentes (ou partagées) : domaines dans lesquels les Etats membres peuvent légiférer aussi longtemps que, et dans la mesure où, l'Union/Communauté n'a pas légiféré. Dès lors que l'Union/Communauté ont légiféré dans le domaine en cause, les Etats membres ne peuvent plus le faire dans le champ de la législation communautaire.

---

<sup>1</sup> Cf. à cet égard la Directive 93/7/CEE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre. Bien qu'il s'agisse d'une mesure relevant du marché intérieur, elle affecte la politique culturelle des Etats membres, domaine où la CE n'a pas de compétence législative.

<sup>2</sup> Il en est de même lorsqu'il s'agit de la création et la mise en place d'organes communs sur la base du traité CE (p.ex. l'Office de marques).

L'action législative de l'Union dans ces domaines est soumise au respect des principes de subsidiarité (l'Union/Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres) et de proportionnalité (l'action de l'Union/Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité). Son intensité dépend parfois du type de mesures et du type d'acte juridique prévus par les traités.

C'est à cette catégorie que revient la plupart des compétences de l'Union/Communauté :

- TCE : citoyenneté, agriculture et pêche, quatre libertés (libre circulation de marchandises, personnes, services et capitaux); visas; asile et immigration; transports; concurrence; fiscalité; politique sociale; environnement; protection des consommateurs; santé; réseaux transeuropéens (interopérabilité et normes); énergie; protection civile; tourisme<sup>1</sup>.
- Titre V du TUE (politique étrangère et de sécurité commune)<sup>2</sup>, à l'exclusion de la défense.
- Titre VI du TUE (coopération policière et judiciaire en matière pénale).<sup>3</sup>

c) Compétences complémentaires : domaines pour lesquels l'Union/Communauté se limite à compléter ou appuyer l'action des Etats membres, ou à adopter des mesures d'encouragement ou de coordination. Le pouvoir d'adopter des normes législatives dans ces domaines reste de manière substantielle dans les mains des Etats membres.

---

<sup>1</sup> L'étendue de la compétence attribuée à la Communauté par les chapitres correspondants du Traité est plus ou moins large selon les domaines.

<sup>2</sup> Outre l'adoption par le Conseil d'actions communes et de positions communes, le Titre V prévoit une concertation, coopération ou coordination de l'action des Etats Membres dans certains domaines.

<sup>3</sup> A l'exclusion des dispositions relatives à la mise en place d'organes communs (cf. page 3 point a)).

Relèvent de cette catégorie la politique économique; l'emploi; l'éducation; la formation professionnelle; la culture; les réseaux transeuropéens; l'industrie; la cohésion économique et sociale; la recherche et le développement; la coopération au développement; défense (Titre V du TUE).

- d) Compétences des Etats membres : Il s'agit, soit de domaines où les Traités excluent expressément la compétence de l'Union ou reconnaissent expressément la compétence des Etats membres, soit de domaines pour lesquels le traité interdit à l'Union/Communauté de légiférer, soit enfin de domaines non visés dans le traité et, en conséquence, par l'effet du principe des compétences d'attribution, ne relevant pas de la compétence de l'UE/CE et restant de la compétence des Etats membres.

\*

\*      \*

Bien que l'attribution de compétences à la Communauté est en principe faite d'une façon expresse par les traités, la Cour de justice a considéré que dans certains cas, elle découle implicitement des textes du traité ou de son économie générale. Il s'agit notamment des cas où elles sont nécessaires pour mettre en œuvre les objectifs fixés par les traités, notamment dans le domaine des relations extérieures.

## **B) LES COMPETENCES NON LEGISLATIVES OU EXECUTIVES**<sup>1</sup>

Du point de vue strictement juridique, dans le système du traité, la règle générale est que les compétences pour la mise en œuvre et l'application des normes législatives appartient aux Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives (dans certains cas celles-ci prévoient une mise en œuvre par les entités constitutionnelles) dans le respect des Traités et sous le contrôle de la Commission, des Cours et Tribunaux nationaux et de la Cour de Justice<sup>2</sup>. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil et la Commission exercent de telles compétences.

- a) La mise en œuvre réglementaire des actes législatifs (normes de "troisième niveau") : appartient aux Etats membres en règle générale. Ce n'est que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres, ou dans le cas où il s'avère nécessaire d'assurer l'uniformité d'application des dispositions législatives dans tous les Etats membres, qu'il convient d'arrêter les normes réglementaires par la Communauté.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Par compétences non législatives on comprend l'adoption de textes normatifs ou réglementaires (qu'il est suggéré de qualifier "de troisième niveau") et l'adoption de mesures administratives, budgétaires et individuelles au cas par cas (que l'on pourrait qualifier "de quatrième niveau").

<sup>2</sup> Cf. Art. 10 du TCE, Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité de Amsterdam et Déclaration n° 43 annexée à l'Acte final de la CIG de Amsterdam relative à ce Protocole.

<sup>3</sup> Dans ce cas, la mise en œuvre réglementaire par la Communauté de ses actes législatifs est, en principe, conférée par le législateur communautaire (à savoir, le Parlement européen et le Conseil lorsqu'il s'agit de la codécision ou le Conseil dans les autres cas) à la Commission assistée par un comité composé par des représentants des Etats membres (art. 202 TCE). En effet, les Etats membres renonçant à une partie de leurs compétences d'exécution au profit de la Commission, ils exercent un certain contrôle via la "comitologie".

- b) Les mesures d'application administrative, matérielle et budgétaire des actes communautaires (normes de "quatrième niveau") : l'adoption de telles mesures incombe aux Etats membres, qui déterminent librement, dans leur cadre constitutionnel et politique, les organes, procédures et conditions propres à assurer l'exécution correcte du droit communautaire. La Communauté peut néanmoins intervenir dans la mise en œuvre administrative des actes communautaires dans le cas où le traité ou le législateur communautaire lui donnent cette compétence (p. ex. concurrence, gestion de certains programmes communautaires, etc.).

### **C) LE CONTROLE DE LA DELIMITATION DE COMPETENCES**

A l'heure actuelle, il y a deux types de contrôle du respect de la délimitation de compétences et du principe de subsidiarité :

- a) contrôle politique : la question de savoir si les Traités donnent ou non compétence à l'Union pour agir dans un cas concret et dans quelle mesure le principe de subsidiarité est respecté relève en grande partie des Institutions de l'Union participant au processus de décision. En effet, chaque Institution doit agir dans le respect des compétences d'attribution. Les gouvernements des Etats membres, les Parlements nationaux et les opinions publiques peuvent exercer aussi un tel contrôle dans la mesure où ils/elles contrôlent les positions prises par les représentants de leurs gouvernements au Conseil;

- b) contrôle juridictionnel : par le biais de recours devant la Cour de justice et les tribunaux nationaux, le juge national étant le juge communautaire de droit commun. Le contrôle de la Cour de Justice est large dans le cas du Traité CE, limité dans le cadre du Titre VI du TUE et inexistant dans le cadre du Titre V du TUE.

\*

\*      \*

- II. La question de la délimitation de compétences entre l'Union européenne et les Etats membres est au centre du débat politique à la suite de certaines critiques selon lesquelles une cette délimitation n'étant pas suffisamment précise, l'Union européenne aurait tendance à légiférer, soit dans des domaines où elle n'est pas compétente (en empiétant ainsi sur les compétences des États membres), soit dans des domaines où il n'est pas opportun qu'elle le fasse, soit encore d'une façon trop détaillée. Le manque de clarté dans cette délimitation a été également invoqué : le citoyen européen comprend difficilement comment sont réparties les compétences entre l'UE et les États membres et a l'impression que l'UE intervient dans des domaines où elle ne devrait pas le faire, qu'en revanche elle n'intervienne pas dans des domaines où une action à niveau européen serait nécessaire.

Pour essayer de répondre à ces préoccupations, les déclarations de Nice et de Laeken sur l'avenir de l'Union demandent à la Convention d'examiner la question de l'établissement d'une délimitation plus précise de compétences entre l'Union européenne et les Etats Membres, ainsi que celle du contrôle du respect d'une telle délimitation.