

CONV 53/02

CONTRIB 27

NOTE DE TRANSMISSION

du: Secrétariat

à la: Convention

Objet: Contribution présentée par M. Louis Michel, M. Karel de Gucht et M. Elio di Rupo, membres de la Convention, et M. Pierre Chevalier, M. Danny Pieters et Mme Marie Nagy, membres suppléantes de la Convention

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de M. Louis Michel, M. Karel de Gucht et M. Elio di Rupo, membres de la Convention, et M. Pierre Chevalier, M. Danny Pieters et Mme Marie Nagy, membres suppléantes de la Convention.

**LES MISSIONS, LES COMPETENCES ET LES INSTRUMENTS
DE L'UNION****PROPOSITION D'APPROCHE GENERALE****I. Clarifier le débat**

Le citoyen développe souvent à l'égard de l'Union européenne des attitudes paradoxales. D'une part, il nourrit des attentes auxquelles l'Union ne répond pas toujours. D'autre part, il a parfois l'impression que l'Union en fait trop dans des domaines où son intervention n'est pas toujours indispensable.

Les missions de l'Union ne sauraient être examinées de manière isolée. Si l'on veut que l'Union puisse agir efficacement et répondre aux attentes de ses citoyens, il convient d'établir un lien entre missions, compétences et instruments, en précisant pour chaque mission et pour chaque objectif la répartition de compétences la plus appropriée et le choix des instruments les plus performants.

La présente note a pour objet de dresser un cadre d'analyse général. A un stade ultérieur et par un examen au cas par cas, il conviendra, à partir des différentes missions qui sont confiées à l'Union, de définir les objectifs concrets, préciser l'attribution des compétences, ainsi que les instruments les plus adéquats pour remplir ces missions.

II. Les valeurs communes, fondements de l'Union

Avant toute chose, le Traité constitutionnel devrait énoncer les principes sur lesquels l'Union repose et qui doivent encadrer l'ensemble de son action. Ces principes ont trouvé leur expression notamment dans la Charte des droits fondamentaux qui devrait donc être intégrée dans le Traité constitutionnel.

III. Les missions de l'Union européenne

Les traités assignent déjà à l'Union des missions et des objectifs ambitieux. Une actualisation de ces missions à la lumière de l'évolution du contexte international et de l'Union s'avère toutefois nécessaire.

Ces missions qui devraient répondre aux attentes des citoyens devraient être regroupées dans le traité constitutionnel et s'articuler autour des axes suivants :

- Garantir dans l'espace commun et promouvoir à l'extérieur le respect de l'Etat de droit, de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- Garantir et développer, au sein d'un marché unique et d'une union économique et monétaire, un modèle de société européen visant à assurer une croissance économique équilibrée, le progrès social, le plein emploi, la qualité de la vie et le développement durable, ainsi que la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres et les Régions ;
- Garantir et développer un espace commun de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel la libre circulation des personnes est assurée ;

- Affirmer l'identité de l'Union sur la scène internationale et promouvoir dans les relations internationales, la sécurité, la paix, la coopération internationale ainsi que l'amélioration et l'équité des relations commerciales et financières.

IV. L'organisation des compétences

1. Clarification des compétences

Dans un traité constitutionnel, il convient de définir les différentes catégories de compétences de l'Union en précisant notamment l'effet qui en résulte pour la compétence des Etats membres, et d'assurer une répartition des compétences plus transparente entre l'Union européenne et ses Etats. Il faut que les citoyens puissent discerner le plus clairement possible « Qui fait quoi ? » et donc « Qui est responsable de quoi ? ».

2. Principe de base

Le principe de base est que l'Union n'a de compétences que dans la mesure où le Traité constitutionnel les lui attribue.

3. Critères d'attribution de compétences à l'Union

Les critères justifiant l'attribution d'une compétence à l'Union sont les suivants :

- Eviter les effets contraires que pourrait engendrer une action au niveau des Etats membres alors que l'espace concerné par l'action envisagée dépasse les limites nationales.
- L'action de l'Union offre un avantage comparatif en termes d'efficacité ou d'économie des ressources nécessaires.
- L'action de l'Union, répondant à un besoin de cohésion et de solidarité, ne peut être assurée isolément et de manière satisfaisante par chacun des Etats membres en raison des disparités de leurs situations respectives.

4. Définition et répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres

Les compétences de l'Union, qui sont fonctionnelles, ne constituent que des moyens pour remplir des missions et pour atteindre des objectifs qui, domaine par domaine, devront être définis dans le Traité. C'est dès lors en partant des missions et des objectifs à atteindre qu'il faudra déterminer où se situent les compétences.

Il faut en outre souligner d'emblée que le rapport entre compétences et instruments ne saurait être rigide. Certaines politiques appellent en effet l'usage d'instruments multiples pour atteindre les objectifs poursuivis. C'est au cas par cas- domaine par domaine- qu'il faudra définir les instruments les plus adéquats

De manière générale et sans vouloir à ce stade définir l'étendue exacte de ces compétences

qui sera fonction des objectifs à assigner aux différentes politiques, une esquisse de répartition des compétences pourrait être la suivante :

a) Compétences exclusives de l'Union

- *Les compétences exclusives de l'Union sont les compétences qui par leur nature sont réservées à l'Union. Seules les institutions de celle-ci sont compétentes pour agir, les Etats membres ne pouvant intervenir qu'au nom de l'Union et en vertu d'un acte juridique de celle-ci.*

Dans certains cas, la nature même de l'objectif est telle qu'une action concurrente même partielle des Etats membres rend impossible d'atteindre le but poursuivi.

Devraient figurer parmi les compétences exclusives * :

- les droits et obligations découlant de la citoyenneté de l'Union
- l'accès au territoire de l'Union, des biens (union douanière) et des personnes (immigration et asile) en provenance d'états tiers
- l'ensemble des relations commerciales extérieures,
- la politique monétaire pour les pays de la zone euro, y compris ses aspects extérieurs
- *le budget (recettes et dépenses) de l'Union*
- la représentation externe de l'Union

b) Compétences exercées par l'Union et par les Etats membres

Dans nombre de domaines, la nature de l'objectif ne justifie pas que la compétence soit réservée d'emblée à l'Union européenne ; l'exercice d'une compétence par l'Union peut toutefois s'avérer nécessaire pour atteindre plus rapidement, plus efficacement ou plus largement les objectifs communs poursuivis.

* Relèvent aussi de cette catégorie des matières spécifiques comme la conservation des ressources biologiques de la mer.

L'exercice de pareille compétence par l'Union doit être soumis aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Avant d'agir l'Union doit en effet vérifier que son action apportera une plus-value en vue de la réalisation de l'objectif ; elle doit aussi s'assurer que son action n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs visés.

Parmi les compétences qui relèvent ainsi à la fois de l'Union et des Etats membres, il faut distinguer

i) les compétences concurrentes

- *Les compétences concurrentes de l'Union sont des compétences attribuées à l'Union, que les Etats membres peuvent exercer aussi longtemps que et dans la mesure où l'Union ne l'a pas fait. Dans ce cas, l'Union agit toutefois conformément au principe de subsidiarité, c'est-à-dire si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.*

Dans nombre de domaines, qui n'impliquent pas une attribution de compétence exclusive à l'Union, les Etats membres demeurent en droit d'exercer la leur aussi longtemps que et dans la mesure où l'Union n'assume pas sa compétence. Certes, dans cet exercice, les Etats membres demeurent tenus de coopérer loyalement avec l'Union et de s'abstenir de prendre des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par l'Union. En revanche, il va de soi que lorsque l'Union couvre un élément de ce domaine, les Etats membres ne sauraient plus intervenir dans celui-ci sans porter atteinte à la réalisation de l'objectif poursuivi ; et l'exercice de sa propre compétence par l'Union peut conduire à une compétence exclusive pour cette dernière lorsqu'elle a épuisé tout le champ d'action.

Dans d'autres domaines, l'exercice de la compétence de l'Union ne se substitue que partiellement à celui des Etats membres : l'Union se limitant par exemple à fixer des prescriptions minimales, les Etats membres peuvent continuer à exercer leur compétence pour aller au-delà de ces prescriptions.

Dans d'autres domaines encore, l'attribution d'une compétence à l'Union ne conduit pas à substituer celle-ci aux Etats membres dans la poursuite d'un objectif commun mais bien à encadrer ou coordonner de manière plus ou moins stricte l'action des Etats membres dans l'exercice de leur propre compétence.

Il existe donc une gradation dans l'intensité de la compétence de l'Union européenne par rapport à celle des Etats membres. Cette gradation varie selon le domaine d'activité pour lequel une compétence concurrente est attribuée à l'Union ; elle est fonction des objectifs politiques précis commandant l'attribution de compétence. Il conviendra donc, domaine par domaine – et même parfois par sous-domaine – de préciser quelles sont l'étendue et l'intensité requises de l'action de l'Union au regard de l'objectif poursuivi.

Ressortent de cette catégorie de compétences au titre de l'un ou l'autre des degrés d'intensité mentionnés : l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, politique de la concurrence), la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, la politique économique, la politique sociale, la politique de l'emploi, la santé publique, la protection des consommateurs, la politique des transports, les réseaux transeuropéens, la politique de l'énergie, la politique d'environnement, la politique de cohésion économique et sociale, la coopération policière et judiciaire pénale, la coopération judiciaire civile, la politique étrangère et de sécurité, la

politique de défense, la politique de coopération au développement, l'association des PTOM.

ii) les compétences complémentaires.

- *Les compétences complémentaires de l'Union sont des compétences attribuées à l'Union pour compléter ou soutenir l'action des Etats membres en vue d'atteindre un objectif commun dans des domaines où ceux-ci restent les détenteurs naturels de la compétence.*

Dans certains domaines, l'Union ne peut se substituer aux Etats membres pour atteindre plus efficacement un objectif poursuivi; en revanche elle peut contribuer à la réalisation de cet objectif par des actions propres visant à compléter ou soutenir l'action des Etats membres, au besoin par des mesures législatives.

De cette catégorie de compétences dites complémentaires devraient relever : l'industrie, la recherche et le développement technologique, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, la jeunesse.

c) *Compétences des Etats membres*

Le Traité devrait enfin indiquer que les compétences qui ne sont pas dévolues à l'Union européenne, appartiennent exclusivement aux Etats membres. A cet égard, le principe de base selon lequel l'Union ne dispose que de compétences attribuées en vertu du Traité devrait toutefois suffire.

Par ailleurs, pour permettre à l'Union de prendre les mesures nécessaires afin de remplir les missions qui lui sont confiées alors que le Traité n'aurait pas prévu les compétences spécifiques à cet effet, des dispositions telles que les actuels articles 94, 95 et 308 TCE devraient offrir la marge de flexibilité nécessaire même si elles doivent être assorties de garanties destinées à prévenir des interprétations abusives des compétences de l'Union.

d) *Régions à pouvoir législatif*

L'émergence des Régions à pouvoir législatif dans l'Union européenne est devenue un fait qu'on ne saurait plus longtemps ignorer. Ces Régions à pouvoir législatif devraient pouvoir bénéficier de certains droits et obligations dans le cadre de l'Union. Il appartiendrait aux Etats membres de notifier aux institutions de l'Union européenne la liste des Régions concernées et l'étendue de leurs compétences. Les droits de ces Régions à pouvoir législatif devraient entre autres comprendre le droit d'être consultées par la Commission lorsque cette dernière envisage des mesures relevant de leur compétence ou la possibilité de saisir directement la Cour lorsque leur compétence est en jeu.

V. Les instruments

Renouveler les missions de l'Union et organiser la répartition des compétences ne sert à rien si l'Union n'est pas dotée d'instruments précis et efficaces. Il conviendra de définir les instruments qui devront être mis en oeuvre pour exercer les différentes compétences attribuées.

D'emblée, il faut toutefois souligner que le recours à l'un ou l'autre type d'instrument n'est nullement fonction de la catégorie de compétence. Le degré d'intervention de l'Union et le

choix de l'instrument relèvent en effet davantage, dans le respect du principe de proportionnalité, de l'objectif poursuivi.

En outre ce choix peut évoluer dans le temps de sorte que le traité constitutionnel doit permettre qu'en fonction d'une modification du degré d'intervention requis dans un domaine donné, il soit toujours possible de recourir à l'instrument le plus adéquat, sans devoir modifier le traité de base.

(a) Instruments législatifs et exécutifs *

Une hiérarchisation des normes s'impose d'abord entre les mesures de nature législative et les mesures exécutives de nature réglementaire.

Mesures législatives :

- Les lois : normes de portée générale et à caractère obligatoire directement applicables, ne nécessitant pas une intervention nationale pour sortir leurs effets
- Les lois- cadre : normes de portée générale à caractère obligatoire quant au résultat à atteindre mais devant être traduites par des mesures législatives nationales à cet effet. Le recours à ce type d'instrument fixerait les orientations générales et les objectifs (résultat à atteindre) tout en laissant aux Etats membres le soin de les mettre en œuvre en définissant les moyens.

Les lois et les lois- cadre qui traduisent un choix politique devraient, sur proposition de la Commission, être adoptées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen. Dans le cadre d'une Union élargie, le maintien de l'unanimité ne peut en effet que multiplier les possibilités de blocages et partant, les frustrations des citoyens.

- Les accords européens issus du dialogue mené par les partenaires sociaux au niveau communautaire devraient être reconnus par les institutions de l'Union
- Les mesures non contraignantes : (avis, recommandations, ...) ; suivant le cas, elles sont adoptées par le Conseil ou la Commission

Mesures exécutives

Les règlements d'exécution qui s'inscrivent dans la suite des choix politiques décrits dans les lois et lois-cadre, seraient, au niveau de l'Union, adoptés par la Commission dans le cadre d'une comitologie renouvelée qui permette de garantir la transparence et un contrôle politique.

(b) Instruments de coordination *

Les procédures de coordination ont pour objectif d'assurer dans certains domaines la convergence des performances et/ou des politiques des Etats membres par rapport à un objectif commun ; elles doivent être menées dans le cadre des institutions communautaires et revêtir, selon les cas, un caractère plus ou moins contraignant.

Les principes politiques de base sont, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, arrêtés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Le suivi de la mise en oeuvre est assuré par une procédure d'évaluation multilatérale, le Conseil arrêtant le cas échéant, et sur avis de la Commission, les recommandations nécessaires afin de veiller au respect des orientations fixées.

(c) Instruments financiers

L'Union européenne devrait pouvoir assurer directement le financement des dépenses liées aux décisions politiques qu'elle arrête dans le cadre des missions qui lui ont été confiées. Il s'agit, sans alourdir la fiscalité globale à l'échelle de l'Union et des Etats membres, de modifier la méthode de financement de l'Union européenne en instaurant un véritable système de ressources propres et sans contributions nationales des Etats membres, qui impliquerait les seules institutions communes.

VI. Conclusion

C'est par une lecture combinée de la mission visée, du niveau de compétence exercée – le cas échéant testée au regard du principe de subsidiarité -, et du type d'instrument utilisé en fonction du principe de proportionnalité que chacun pourra se faire une idée précise de qui fait quoi et donc d'identifier l'autorité responsable.

* les procédures de décision énoncées sous V a) et b) et les rôles que s'y voient attribués la Commission, le Conseil et le Parlement devront s'inscrire dans une réflexion plus large sur les moyens de renforcer le système des institutions européennes, sa légitimité démocratique et son mode de fonctionnement.