

CONV 375/1/02
REV 1

WG V 14

RAPPORT

du:	Président du Groupe de travail V "Compétences complémentaires"
aux:	Membres de la Convention
Objet:	Rapport final du Groupe de travail V

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. Les recommandations sont le reflet de l'avis général du groupe concernant des questions pour lesquelles beaucoup d'opinions individuelles ont été exprimées. Une petite minorité du groupe ne les appuie que dans une certaine mesure.

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 compétences complémentaires. 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 approprié¹. C'est donc ce terme qui est utilisé dans le présent rapport.

¹ Il conviendrait de veiller à ce que des traductions satisfaisantes soient trouvées dans les autres langues.

Recommandation::

- *Le terme "compétences complémentaires" pourrait être remplacé par un terme tel que "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 futur 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.

À supposer que la Convention rédige un traité annonçant une consolidation constitutionnelle d'une Union dotée de vastes domaines de compétence, il a paru que l'expression "une Union sans cesse plus étroite" qui figure à l'article 1^{er} du TUE devrait être remaniée ou précisée afin d'éviter de donner l'impression qu'un transfert accru de compétences vers l'Union constitue en soi une finalité et un objectif de l'Union. Des formules telles que "une Union forte entre les peuples de l'Union" ont recueilli à large soutien.

Recommandation::

- *Un futur traité devrait comporter un titre séparé consacré à toutes les questions de compétence.*
- *À supposer que la Convention présente un traité annonçant une consolidation constitutionnelle et couvre de vastes domaines de compétence, il est suggéré aux organes appropriés de la Convention que l'expression "une Union sans cesse plus étroite" figurant à l'article 1^{er} du TUE, soit remaniée ou précisée afin d'éviter de donner l'impression que le transfert futur de compétences vers l'Union reste en soi une finalité et un objectif de l'Union.*

4. Délimitation fondamentale des compétences dans un futur traité

Afin de satisfaire aux exigences de transparence et de clarté, le futur 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 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 précise et détaillée des compétences était laissée dans les traités existants. Un article séparé préciserait que, dans chaque domaine, les compétences doivent être exercées conformément aux dispositions des articles des traités qui concernent chacun de ces domaines.

Étant donné l'importance de présenter aux citoyens un tableau concis et clair de la répartition des compétences ainsi que des considérations fondamentales d'ordre constitutionnel, le groupe a décidé de recommander à la Convention d'opter pour l'insertion de cette délimitation de base des compétences dans un futur traité.

Tout en reconnaissant que les procédures de modification du futur traité ne sont pas de la compétence du groupe de travail, plusieurs membres ont insisté sur le fait qu'il était impensable que des modifications du traité qui transfèrent de nouvelles compétences à l'Union ne soient pas ratifiées par tous les États membres.

Recommandation:

- *Une délimitation fondamentale des compétences de l'Union dans chacun des différents domaines devrait être insérée dans un futur traité. Un article séparé devrait préciser que, dans chaque domaine, les compétences doivent être exercées conformément aux dispositions des articles des traités qui concernent chacun de ces domaines.*

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 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 d'appuyer et de compléter les politiques nationales lorsque c'est dans l'intérêt commun de l'Union et des États membres;

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

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

- 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, y compris la Méthode ouverte de coordination.

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 des décisions juridiquement contraignantes peuvent être adoptées en tant que mesures d'appui, mais que l'Union ne peut adopter à ce titre de textes législatifs (règlements et directives) qui se substituent à la législation nationale ou l'harmonisent.

Toutefois, avant de parvenir à cette conclusion, il y a lieu d'examiner si la législation budgétaire de l'Union ne pourrait pas nécessiter l'adoption de règlements dans certains cas. La Cour de justice ² 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 par 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. Dans l'affaire portée devant la Cour, l'acte de base autorisant les dépenses avait la forme d'une décision *sui generis*. ³

Dans ce contexte, le groupe a estimé que les exigences de clarté justifiaient que toute définition des mesures d'appui comporte un élément indiquant que ces mesures peuvent consister en décisions juridiquement contraignantes, mais qu'il n'était pas possible de recourir à des actes législatifs de l'Union (règlements et directives) ⁴.

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

² Affaire C-106/96 (arrêt 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 futur traité, être fondé sur les dispositions des traités relatives à la compétence budgétaire.

⁴ Cette conclusion est fondée sur les instruments juridiques en vigueur de l'Union.

Dans un souci de précision juridique, chaque article pour lequel des mesures d'appui sont possibles doit prévoir expressément que seules des mesures d'appui pourront être adoptées.¹

Les dispositions du traité en matière de santé publique et de réseaux transeuropéens ne permettent en principe que l'adoption de mesures d'appui. Pourtant, dans les deux domaines, le Conseil peut, pour des questions très limitées et clairement définies, adopter des dispositions législatives (règlements et directives). Le groupe s'est demandé si cela obligeait à modifier la définition de la notion de mesures d'appui de manière à pouvoir classer d'une manière générale les réseaux transeuropéens et la santé publique (et autres domaines futurs analogues) comme des domaines dans lesquels des mesures d'appui peuvent être arrêtées. Le groupe a estimé qu'une telle modification serait utile.

On trouvera au point 6 ci-après la détermination des domaines dans lesquels des mesures d'appui peuvent être adoptées compte tenu de la définition proposée.

Recommandation:

- *Les mesures d'appui devraient être définies dans le futur traité sur la base des éléments suivants:*
- *les mesures d'appui sont applicables aux domaines dans lesquels les États membres n'ont pas transféré de compétences législatives à l'Union, à moins que l'article correspondant du traité ne le prévoit clairement et à titre exceptionnel;*
- *les mesures d'appui permettent à l'Union de soutenir et de compléter 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, à moins que l'article correspondant du traité ne le prévoit clairement et à titre exceptionnel;*
- *des crédits provenant du budget de l'Union peuvent être attribués au titre des mesures d'appui.*

¹ Voici à titre d'exemple quelle serait l'adaptation technique requise pour la culture, à l'article 151, paragraphe 5, du TCE :

"Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article, le Conseil adopte :

- *statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité des régions, des mesures d'appui, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de la procédure visée à l'article 251;*
- *statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, à titre de mesures d'appui, des recommandations."*

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 traité 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, ne s'applique pas 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. On se conformerait au premier avis en réécrivant les tâches et responsabilités de l'Union actuellement décrites aux articles 3 et 4 du TCE. 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 si les tâches et responsabilités de l'Union (qui sont actuellement décrites aux articles 3 et 4 du TCE) ne devraient pas être réécrites de manière à ce que les politiques dont l'Union a la pleine responsabilité ou la responsabilité première soient désignées comme des responsabilités de l'Union;*
- *les compétences exclusives et les compétences partagées devraient être définies dans le futur traité conformément à la jurisprudence existante de la Cour de justice, et les sphères de compétence exclusive et de compétence partagée déterminées respectivement selon les critères élaborés par la Cour.*

Méthode ouverte de coordination

Plusieurs membres du groupe ont demandé que la méthode ouverte de coordination soit codifiée dans le traité et devienne ainsi un instrument supplémentaire de l'Union. Ils définissaient la méthode comme "un processus de planification, d'examen, de comparaison et d'ajustement des politiques (sociales) des États membres (de l'UE) fonctionnant sur la base d'un retour mutuel d'information et fondé sur des objectifs communs". Le groupe a noté que la méthode ouverte de coordination telle que le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 l'a instituée s'applique aux domaines de compétence de l'Union, aux domaines des mesures d'appui ainsi qu'aux domaines de compétence des États membres. Le groupe a été dans l'ensemble d'accord pour demander au Groupe de travail sur la simplification (WG IX) d'inscrire dans ses travaux l'instrument que constitue la méthode ouverte de coordination en tant qu'instrument ou méthode non contraignant.

Recommandation:

- *La méthode ouverte de coordination devrait être examinée par le Groupe de travail sur la simplification en tant qu'instrument ou méthode non contraignant.*

6. Sphère des mesures d'appui

Le groupe a examiné, sur la base de son document de travail 29, les dispositions du traité relatives aux domaines suivants ¹:

- Emploi (articles 125 à 130 du TCE)
- Éducation et formation professionnelle (articles 149 et 150 du TCE)
- Culture (article 151 du TCE)
- Industrie (article 157 du TCE)
- Recherche et développement (articles 163 à 173 du TCE) ²
- Santé publique (article 152 du TCE)
- Réseaux transeuropéens (articles 154 à 156 du TCE)
- Coopération douanière (article 135 du TCE)
- Protection des consommateurs (article 153 du TCE)
- Coopération au développement (articles 177 à 181 du TCE)

L'objectif premier du groupe a été de faire en sorte que la définition et la classification des "mesures d'appui" apportent le maximum de clarté *sans changer la compétence légale de l'Union dans les domaines concernés*. Bon nombre de membres du groupe ont souligné à cet égard que, le fait de décider qu'un thème peut faire l'objet de mesures d'appui, ne pouvait et ne devait pas revenir à considérer ce domaine d'activité de l'Union comme ayant une importance mineure. On a souvent cité comme exemple dans ce contexte l'importance fondamentale que revêtent le programme Erasmus et les programmes de l'Union en matière de recherche et de développement, de santé et de réseaux transeuropéens.

Le domaine de la recherche et du développement a fait l'objet d'un examen particulier en raison de son importance pour l'Union et de son poids dans le budget de l'Union. On a fait observer que les brevets et autres droits de propriété intellectuelle liés à la recherche sont couverts par d'autres dispositions du traité. Une recommandation spéciale figurant au point 8 du rapport recommande une base juridique distincte pour les droits de propriété intellectuelle. On a également noté que la recherche et le développement de l'Union ne sont pas limités aux activités présentant un intérêt direct pour la vie économique de l'Union, mais peuvent avoir une portée plus vaste. Le groupe a conclu que le domaine de la recherche et du développement entrerait dans la définition des domaines dans lesquels des mesures d'appui peuvent être arrêtées.

¹ La coordination économique faisant partie de l'Union économique et monétaire n'a pas été examinée, car elle relève de la compétence d'un autre groupe de travail. Le groupe n'a pas examiné l'article 137 du TCE tel qu'il a été modifié par le traité de Nice.

² Le groupe n'a pas examiné la compétence de l'Union au titre du traité Euratom, qui est présumée être une compétence partagée.

Le groupe a noté que des dispositions législatives revêtant la forme de règlements et/ou de directives sont de toute évidence autorisées en ce qui concerne la protection des consommateurs et la coopération au développement, et probablement aussi en ce qui concerne la coopération douanière, non pas en tant qu'exception clairement définie, mais en tant que règle générale. D'après les définitions retenues, ces domaines relèveraient donc de la compétence partagée. Le groupe a examiné la question de savoir si cette classification présenterait des inconvénients. Il a été observé que la coopération au développement présente certains aspects particuliers car l'action de l'Union dans ce domaine n'empiéterait jamais sur la compétence des États membres de mener leur propre politique de coopération au développement. En ce qui concerne la protection des consommateurs, le groupe a noté que la plupart des actes juridiques adoptés dans ce domaine étaient fondés sur d'autres dispositions du traité que l'article 153. Toutefois, vu que des directives (minimum) peuvent être adoptées au titre de l'article 153, il est logique que la protection des consommateurs soit classée comme une compétence partagée.

Le groupe a également tenu un débat général sur la substance des différents articles concernant des mesures d'appui, y compris des propositions de modifications de fond qui, soit étendent, soit restreignent la portée de certaines des dispositions. Il a cependant décidé de se concentrer sur l'aspect théorique des mesures d'appui sans vouloir prendre de décision sur les modifications de fond détaillées à apporter au traité en vigueur à cet égard.

Concernant une proposition visant à faire de la lutte contre les stupéfiants un domaine dans lequel des mesures d'appui pourraient être adoptées, il a été estimé que cet aspect était déjà en partie couvert par l'article 152 du TCE (effets nocifs de la drogue sur la santé) et qu'il relevait en partie de la compétence du Groupe de travail sur la liberté, la sécurité et la justice (WG X). Une proposition prévoyant l'adoption de mesures d'appui dans le domaine des sports internationaux n'a pas été appuyée par la majorité.

Recommandation:

Les domaines ci-après devraient être envisagés comme domaines dans lesquels des mesures d'appui peuvent être adoptées:

- *Emploi (articles 125 à 130 du TCE)*
- *Éducation et formation professionnelle (articles 149 et 150 du TCE)*
- *Culture (article 151 du TCE)*
- *Santé publique (article 152 du TCE)*
- *Réseaux transeuropéens (articles 154 à 156 du TCE)*
- *Industrie (article 157 du TCE)*

- *Recherche et développement (articles 163 à 173 du TCE)*¹

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. Le groupe est parti des principes généraux *d'intérêt commun et de solidarité*. Outre ces principes plutôt abstraits, bien que fondamentaux, il a pris en considération un certain nombre de principes juridiques. 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 du groupe, ce dernier aspect du principe des compétences conférées par le traité devrait être spécifié expressément dans le traité. Cette modification établirait en elle-même une présomption en faveur de la compétence nationale.

Recommandation:

- *Il conviendrait d'insérer dans le futur traité un texte affirmant explicitement que 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 sur ce qui constitue les éléments essentiels de l'identité nationale que l'UE doit respecter dans l'exercice de ses compétences.

¹ Le groupe n'a pas examiné la compétence de l'Union au titre du traité Euratom, qui est présumée être une compétence partagée.

L'examen du groupe a porté sur deux domaines dans lesquels les responsabilités des États membres sont essentielles:

- *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 légal des églises et des sociétés religieuses; e) défense nationale et organisation des forces armées; f) choix des langues.
- *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 précisant, à l'article 6, paragraphe 3, du TUE, 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 ou que l'action de l'Union ne peut jamais avoir d'incidence sur ces domaines.

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'appréciation.

Compte tenu des recommandations claires et précises du groupe de travail sur la définition des mesures d'appui, et sur le recours aux articles 94 et 95 et à l'article 308 du TCE dans des domaines dans lesquels des mesures d'appui sont possibles, un large accord s'est dégagé pour estimer qu'il n'était pas nécessaire de mentionner spécifiquement les choix des États membres sur les politiques de base dans la clause d'identité.

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 précisant que les éléments essentiels de l'identité nationale comprennent, entre autres, 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; leurs choix concernant les langues; la citoyenneté nationale; le territoire; le statut légal des églises et des sociétés religieuses; la défense nationale et l'organisation des forces armées.*

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 statu quo. Sur la base des discussions, il a été possible de conclure qu'une mesure d'appui devrait être fondée sur l'article qui en donne le "centre de gravité". Toutefois, le terme de "centre de gravité" a été considéré comme étant trop technique et trop difficile à comprendre pour les citoyens ordinaires. Pour rendre la situation juridique plus claire, il faudrait spécifier dans le traité que les mesures d'harmonisation de la législation fondées sur les dispositions du traité relatives au marché intérieur ne peuvent s'appliquer que dans les domaines dans lesquels des mesures d'appui peuvent être arrêtées si les objectifs principaux, le contenu et l'effet recherché desdites mesures concernent des articles du traité relatifs au marché intérieur.

Recommandation:

- *Il conviendrait de préciser dans le traité que les mesures d'harmonisation de la législation fondées sur les dispositions du traité relatives au marché intérieur ne peuvent s'appliquer que dans les domaines dans lesquels des mesures d'appui peuvent être arrêtées si les objectifs principaux, le contenu et l'effet recherché desdites mesures concernent des articles du traité relatifs au marché intérieur.*

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

Outre les principes ci-dessus, le groupe est convenu, sans se livrer à un examen détaillé, de la nécessité d'inclure également, dans un futur 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 en vérifier la conformité avec les exigences découlant de tous les principes généraux régissant l'exercice des compétences.
- les principes d'intérêt commun et de solidarité.

Recommandation:

- *Un chapitre sur les conditions de l'exercice des compétences dans un titre général consacré aux compétences dans un futur traité devrait contenir, outre les trois recommandations ci-dessus, des clauses distinctes 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.*
- *les principes d'intérêt commun et de solidarité*

8. Article 308 du TCE ¹

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. Certains membres ont estimé que l'article 308 comportait intrinsèquement un risque d'abus et devrait donc être supprimé.

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.

Le groupe a fait observer que le recours à l'article 308 n'est possible que si une action de la Communauté est nécessaire, c'est-à-dire si l'action nationale ne permet pas d'arriver à un résultat satisfaisant. Toutefois, aucune disposition du traité n'exclut l'application du principe de subsidiarité pour les actes adoptés en vertu de l'article 308.

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 c'est le cas actuellement dans certains domaines tels que l'aide à la balance des paiements pour les pays tiers, les droits de propriété intellectuelle, l'énergie, la protection civile et la création d'agences, le groupe de travail estime nécessaire de recommander de prévoir dans le traité de nouvelles bases juridiques spécifiques 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 juge anormal que des domaines soient mentionnés à l'article 3 du TCE alors qu'il n'existe, dans le reste des traités, aucun 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 adapté.

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 exclut l'harmonisation 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 traitaient d'autres matières. En outre, les questions liées au marché intérieur sont déjà couvertes dans le cadre de l'article 95 du TCE.

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"³.

¹ Cf. Avis 2/94.

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

³ 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.

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.

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, troisième et quatrième 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 pourrait permettre d'éviter les blocages au Conseil 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. 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 futur traité, une telle disposition simplifierait en fait également l'abrogation d'actes adoptés à la fois au titre de l'article 308 et d'autres articles 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, dans un futur 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;*
- *il conviendrait d'adapter l'article 3, point u), du TCE. 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 aides à la balance des paiements en faveur des pays tiers, les droits de propriété intellectuelle, la politique énergétique, la protection civile et la création d'agences, si l'Union souhaite continuer à mener des politiques dans ces domaines;*
- *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 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 exclut l'harmonisation;*
 - *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 que les actes adoptés au titre de cet article puissent être abrogés à la majorité qualifiée.*

9. Administration

Le présidium a demandé spécialement au groupe d'examiner un document sur la bonne administration, l'efficacité et la transparence qui a été soumis à la Convention ¹. Il est suggéré dans ce document d'insérer une base juridique spéciale pour permettre à l'UE d'adopter des règles en matière de bonne administration, d'efficacité et de transparence dans le cadre *des institutions de l'UE* en:

- *préservant une culture de bonne administration dans l'administration de l'UE, de manière à accroître l'efficacité et la légitimité.*
- *en mettant en exergue les principes de base à mettre en œuvre pour une bonne administration du travail des institutions de l'UE, à savoir les obligations de service, l'objectivité et l'impartialité, le renforcement de la transparence, les consultations et l'amélioration des mesures de lutte contre la corruption.*

¹ WG V, document de travail 13.

Ces suggestions ont recueilli l'approbation générale. On a fait observer que leur analyse détaillée nécessiterait d'analyser en profondeur la situation juridique concrète au regard des principes généraux du droit en ce qui concerne la bonne administration telle qu'elle est interprétée par la Cour de justice, ainsi que les instruments législatifs communautaires en vigueur et l'incidence de l'article sur la bonne gouvernance contenu dans la déclaration sur les droits fondamentaux (ainsi que les conséquences que pourrait avoir l'insertion de la déclaration dans le futur traité) ¹. Les propositions du médiateur de l'UE ayant des objectifs analogues seraient également intéressants.

Concernant la bonne administration, un autre document ² a été examiné: il visait à faire de la qualité de l'*administration par les États membres* de la législation de l'UE une question d'intérêt commun et à autoriser l'UE à adopter des mesures d'appui à cet égard. Un des principes de base de l'Union (visé au point 7 ci-dessus) est que la mise en œuvre et l'exécution de la législation de l'Union incombe aux États membres (sauf disposition contraire du traité); à ce principe correspond bien entendu le devoir des États membres de veiller à ce que l'administration et l'exécution soient effectuées correctement sur le plan de l'efficacité et sur le plan juridique. Le groupe a estimé que, compte tenu de ces circonstances et dans la perspective d'un futur traité pour une Union à 25 États membres ou plus, il serait judicieux d'autoriser l'Union à fournir une assistance aux États membres en facilitant l'échange d'informations et de personnes en rapport avec l'administration de la législation de l'UE et à soutenir des programmes de formation et de développement communs. Cela représenterait en fait un domaine supplémentaire dans lequel des mesures d'appui pourraient être arrêtées, qui serait à ajouter à la liste figurant au point 6 ci-dessus.

Recommandation::

- *Il conviendrait d'introduire dans un futur traité une clause prévoyant que l'Union est habilitée à adopter des règles de bonne administration dans le cadre des institutions de l'UE.*
- *Il conviendrait d'introduire dans un futur traité une clause soulignant l'intérêt commun que présente une mise en œuvre efficace de la législation de l'UE par les États membres et donnant à l'Union des compétences qui lui permettent d'adopter des mesures d'appui pour faciliter l'échange d'informations et de personnes en rapport avec l'administration par les États membres de la législation de l'UE et pour prévoir un soutien de l'Union en faveur des programmes de formation et de développement.*

¹ Cf. également le Livre blanc de la Commission sur la bonne gouvernance, doc. COM(2001) 428.

² WG V, document de travail 21.