

NOTE

de : M. Henning Christophersen

à : la Convention

Objet: **Mandat du groupe de travail sur les compétences complémentaires**

Veillez trouver ci-joint une note concernant l'objet cité ci-dessus, qui est destinée à faciliter la discussion du groupe de travail sur les compétences complémentaires.

GROUPE V: "Compétences complémentaires"

Président: Henning Christophersen

Comment traiter à l'avenir les compétences dites "complémentaires": convient-il de rendre aux États membres toute compétence pour les matières dans lesquelles actuellement l'Union a une compétence complémentaire, ou faut-il expliciter les limites de la compétence complémentaire de l'Union?

La présente note a pour objet de suggérer aux membres du groupe de travail sur les compétences complémentaires une approche pour les questions que le groupe est invité à examiner, et de proposer un programme de travail.

ÉLÉMENTS INTRODUCTIFS

Portée des travaux

Le groupe de travail se concentrera sur la question des compétences complémentaires afin de contribuer à une délimitation plus précise des compétences entre l'UE et les États membres.

Définition des compétences complémentaires

La première difficulté, et par conséquent le premier objectif du groupe de travail, est de définir la notion de "compétences complémentaires". Bien qu'il n'existe pas actuellement de définition globale claire des compétences complémentaires, il est généralement admis qu'il s'agit de domaines pour lesquels l'intervention de la Communauté se limite à compléter, appuyer ou coordonner l'action des États membres. (Dans ces domaines, il est courant de procéder à une délimitation négative des compétences (par exemple, l'exclusion de toute harmonisation dans certains domaines)). Le pouvoir d'adopter des normes législatives dans ces domaines reste aux mains des États membres et l'intervention de la Communauté ne peut pas avoir pour effet d'exclure celle des États membres.

Il convient de noter que la principale différence entre les compétences complémentaires et les compétences concurrentes est que, dans le second cas, dès lors que l'Union/Communauté légifère dans les domaines en cause, les États membres ne peuvent plus légiférer dans le champ couvert par cette législation au-delà de ce qui est requis pour sa mise en œuvre. La compétence de la Communauté pourrait ainsi devenir exclusive par son exercice. Cela ne peut jamais être le cas dans les domaines relevant des compétences complémentaires, pour lesquels les traités limitent rigoureusement l'intervention de la Communauté, qui ne doit pas interférer avec les pouvoirs législatifs des États membres.

La catégorie des compétences complémentaires concerne dans la plupart des cas les nouveaux domaines d'action ajoutés au traité à Maastricht ou par la suite. En fait, ce type de compétences illustrent la tendance à remplacer la méthode fonctionnelle d'attribution des compétences (conférées sur la base d'objectifs à atteindre) par une attribution matérielle des compétences. Les bases juridiques concernées définissent les actions précises devant être menées par la Communauté, assorties dans certains cas d'exclusions spécifiques de compétence. Les liens entre les délimitations négatives de compétences (par exemple, l'exclusion de toute harmonisation dans le domaine de la culture) et les compétences fonctionnelles de l'Union (par exemple dans le domaine du marché intérieur) soulèvent des questions importantes.

- *Comment établir une distinction plus transparente entre les domaines de compétence complémentaire, les domaines pour lesquels l'UE n'est pas compétente et les domaines où il existe des compétences concurrentes (compétence partagée entre l'UE et les États membres)?*
- *Comment clarifier et rationaliser les compétences complémentaires? Faut-il insérer dans les traités une définition des compétences complémentaires? Dans l'affirmative, avec quelles conséquences?*

Domaines d'action couverts par les compétences complémentaires

En s'appuyant sur la définition proposée, il est d'ores et déjà possible de dresser une liste provisoire des compétences complémentaires (qui pourrait être complétée sur la base des travaux du groupe de travail): emploi; coopération douanière, éducation, formation professionnelle et jeunesse; culture; santé publique; réseaux transeuropéens (sauf interopérabilité et normes); industrie; recherche et développement (la question de la coordination des politiques économiques sera traitée par un autre groupe de travail).

- *Conviendrait-il de s'efforcer d'énumérer dans le traité tous les domaines d'action de l'UE relevant de la catégorie des compétences complémentaires?*

Attentes des citoyens

Il est fréquemment reproché à l'UE d'interférer dans de trop nombreux domaines ou de légiférer de manière trop détaillée. Ce type de critique porte souvent sur les domaines relevant des compétences complémentaires. Le manque de clarté du système contribue à donner aux citoyens l'impression que la souveraineté nationale est grignotée au-delà de ce qui est nécessaire pour traiter de questions d'intérêt commun.

Bien que, dans ces domaines, l'action de la Communauté se limite à compléter celle des États membres, notamment au moyen de programmes de soutien financés par le budget communautaire, et que les traités interdisent expressément à la Communauté de légiférer, nombreux sont ceux qui croient, à tort, que la Communauté est compétente pour légiférer dans ces domaines.

La méthode ouverte de coordination, qui fixe des objectifs sans tenir compte de la répartition des compétences, contribue au manque de clarté du système et donne l'impression que les pouvoirs de la Communauté sont très étendus, alors que, dans les faits, il n'en est rien.

- *Conviendrait-il d'envisager de nouvelles définitions, ou des délimitations négatives, des compétences communautaires et, dans l'affirmative, sous quelle forme?*
- *Faudrait-il faire référence, dans le traité, à la méthode ouverte de coordination, tout en en établissant les limites?*

Liens avec l'examen plus général de la question des compétences

La question des compétences complémentaires est un élément important de l'examen plus général de la délimitation des compétences de l'UE. La réflexion pourrait également porter sur un éventuel réexamen de l'article 308 du traité CE. La Cour a fait valoir que l'article 308 ne pouvait être utilisé aux fins d'étendre les compétences communautaires au-delà du cadre prévu par le traité ou d'harmoniser les législations des États membres dans des domaines où il est interdit à la Communauté de le faire (ce qui est le cas pour la plupart des domaines relevant des compétences complémentaires).

- *Quelles seraient les conséquences de l'introduction de conditions plus strictes pour le recours à l'article 308?*
- *Serait-il utile d'insérer dans le traité les principes régissant l'utilisation de l'article 308 qui ont été établis par la Cour?*

PROGRAMME DE TRAVAIL

Un programme de travail en quatre étapes pourrait être envisagé.

1. Définition de la notion de "compétences complémentaires", dans le but de dresser une liste précise des domaines relevant desdites compétences, sur la base d'un document qui serait présenté au groupe de travail lors de sa première réunion.
2. Analyse de ce que l'Union européenne "fait effectivement" dans le domaine des compétences complémentaires (et recours à l'article 308 en liaison avec lesdites compétences): le Secrétariat pourrait faire une analyse du type d'action législative dans ces domaines, ainsi que du caractère et de l'étendue d'autres actions/mesures de l'UE.
3. Analyse des points de conflit potentiel ("interférence") entre les compétences de l'UE et celles des États membres: une ou deux auditions d'experts nationaux et d'experts de la Commission pourraient être envisagées.
4. *Conclusions et voies à explorer, notamment par rapport aux questions résultant du mandat du groupe de travail.*