

AVANT-PROPOS

Il est des sujets ambitieux et difficiles qui donnent lieu à des thèses réussies : le livre de Melle Valérie Michel appartient à cette catégorie, et le lecteur n'aura aucun mal à s'en persuader.

Ce livre qui s'intitule, trop modestement, : « Recherches sur les compétences de la Communauté européenne », explore à vrai dire un thème aussi vaste que complexe : l'auteur entend, en effet, y faire le point sur l'état actuel des compétences communautaires, au moment où une clarification de celles-ci s'est imposée avec de plus en plus de force à l'ordre du jour de l'agenda politique de l'Union et de la Communauté européenne. Que ce soient la Déclaration n° 23 annexée au traité de Nice, la Déclaration de Laeken ou l'ordre du jour des travaux de la Convention sur l'avenir des institutions européennes, tous ces textes mettent en relief le besoin politique accru de déterminer, avec plus de précision, la consistance des compétences communautaires, qui semble, tous au moins aux yeux d'observateurs extérieurs, s'être augmentée de manière rampante sinon subreptice.

La recherche actuelle, peut-être vaine ou mythique, d'une clarification des compétences communautaires et nationales (la réponse à la difficile question : « *qui fait quoi en Europe ?* ») doit commencer indiscutablement par dresser un état des lieux : tel est, au fond, le difficile sujet que Melle Michel a entendu affronter.

Il fallait du courage et de solides qualités de juriste pour oser s'attaquer à ce sujet, complexe par nature puisque l'indétermination originaire du traité, discrètement réduite par l'inscription, avec le traité sur l'Union, des principes de la compétence d'attribution et de subsidiarité, n'a été que partiellement comblée par la pratique des institutions communautaires ou par les jurisprudences communautaire et nationale, qui constituent le matériau brut de cette recherche.

Il est vrai que les développements de l'action des institutions communautaires, dans son ordre interne, mais aussi dans la sphère de ses relations extérieures, et le contrôle que la Cour y a exercé, l'utilisation de l'art. 308 T CE (ex- 235), ou le contentieux de la base juridique, ont permis à la doctrine de réfléchir à la nature et aux types de compétences qui appartiennent à la Communauté européenne, en y introduisant parfois des notions empruntées à d'autres univers juridiques, (on pense à la *preemption* du droit fédéral américain) et qui se révèlent, de ce fait, à notre sens tout au moins et quoiqu'une partie de la doctrine en ait prétendu, peu opératoires dans le cadre communautaire. Mais une systématisation d'ensemble faisait défaut, et il était difficile de savoir exactement ce que recouvraient les compétences non-exclusives (les seules expressément mentionnées par l'art. 5-2 du traité CE) et quelle était l'étendue des compétences que l'on peut, *a contrario*, qualifier d'exclusives.

La création de l'Union européenne (toujours sans personnalité juridique expressément reconnue par le traité sur l'Union), qui exerce, par des procédures de type intergouvernemental distinctes des procédures communautaires, mais avec le concours des institutions communautaires, des attributions dans des domaines régaliens est venue brouiller et compliquer la vision que l'on pouvait avoir des compétences de la Communauté, surtout que, par le traité d'Amsterdam, le pilier communautaire s'est trouvé enrichi de domaines de compétences qui relevaient jusque là de la seule coopération entre gouvernements des Etats membres. C'est pourquoi Melle Michel a eu raison de se concentrer sur le pilier communautaire, en ne retenant que l'étude des *compétences de la Communauté européenne* : on ne peut encore, à vrai dire, parler de *compétences de l'Union* qui en soient distinctes...

En distinguant, au travers d'un plan solidement charpenté, les questions relatives à l'attribution des compétences, de celles relevant de l'exercice des compétences, Melle Michel met l'accent, à juste titre, sur les deux moments forts de toute problématique des compétences, souvent confondus dans les analyses habituelles.

Cette présentation permet d'abord à l'auteur de traiter de questions attendues, mais sous un angle neuf. On appréciera notamment l'effort – convaincant et abouti – pour dresser une typologie des compétences communautaires, en distinguant de manière heureuse une classification fonctionnelle et une classification organique, qui doivent être lues de manière complémentaire et simultanée, et qui rendent bien compte de la complexité de l'édifice des compétences communautaires, tel qu'il s'est constitué au fil des révisions successives des traités, de la pratique institutionnelle et de la jurisprudence. Le lecteur peut enfin disposer de l'éclairage lumineux d'une question bien plus subtile que ne le laisse entrevoir l'opposition, finalement aussi facile que sommaire, entre les compétences exclusives et les compétences non-exclusives

Mais Melle Michel a eu également le grand mérite d'explorer des territoires moins balisés : à preuve, par exemple, l'examen des protocoles et déclarations annexés aux traités, (que l'on trouvera au Chapitre 2 du second titre de la deuxième partie), dont l'auteur montre comment ils se relient à la problématique des compétences en dévoilant la volonté des Etats membres d'exercer leur emprise sur le système des compétences communautaires, comme sur ses interstices.

La publication de ce travail vient à son heure : l'histoire des compétences communautaires, jusqu'ici dominée par le jeu réciproque du principe d'attribution des compétences et de l'attribution à la Cour de la compétence exclusive d'interprétation du droit communautaire, est peut-être en train d'entrer dans une nouvelle phase dans laquelle un soin particulier sera accordé par le pouvoir constituant communautaire (dont on ne connaît pas encore la configuration exacte

(les gouvernements ? les peuples ?) ni les modalités d'expression : un traité-constitutionnel ? une constitution européenne ?) à la rédaction des clauses de compétences. Celles-ci n'expriment-elles pas, au fond, la teneur du pacte sociétal européen ? N'est-il pas grand temps de l'inscrire le plus clairement possible dans un document solennel et de le soumettre à l'acceptation démocratique des peuples d'Europe ?

Le livre de Melle Michel nous aide donc à mieux comprendre les temps présents et ce n'est pas là son moindre mérite. Les autres (qu'il s'agisse de la clarté de l'expression, de la rigueur du raisonnement, de la solidité des connaissances et de l'argumentation) persuaderont le lecteur des qualités et des talents de Melle Michel, qu'une pleine consécration universitaire ne devrait pas tarder à couronner.

Vlad CONSTANTINESCO

Agrégé de droit public et de science politique

Professeur à l'Université Robert-Schuman de Strasbourg

Directeur du Centre d'études internationales et européennes

PREFACE

La théorie des compétences occupe, à juste titre, une place essentielle dans la discipline juridique. Elle s'applique à toutes les catégories de « personnes », quelle que soit leur importance ou leur complexité.

Lorsque des Etats créent, ensemble, une entité chargée de remplir certaines missions, il est particulièrement important de déterminer, avec autant de précision que possible, quelles sont l'étendue et, par conséquent, les limites des compétences qui lui sont attribuées.

Toute analyse des compétences est intrinsèquement complexe. Mais il y a des degrés dans la complexité.

La Communauté européenne (ex- Communauté économique européenne), élément dominant du premier « pilier » de l'Union européenne, se situe probablement – avec les Etats fédéraux – au sommet de cette échelle.

Les compétences communautaires sont en effet multiples et diverses et le sont devenues de plus en plus au fur et à mesure de la révision du traité initial. Le traité constitutif n'a ni rassemblé en un article la liste des compétences attribuées, ni fixé clairement leurs limites. Il a préféré au contraire moduler presque à l'infini leur étendue en fonction des domaines concernés. La « subsidiarité » introduite par le traité de Maastricht est un principe guide. Mais il s'en faut de beaucoup que son contenu et sa portée soient, en tout cas aujourd'hui, tout à fait clairs.

Il existe certes un organe régulateur, la Cour de justice (auquel s'ajoute, depuis quelques années, le Tribunal). Celle-ci a vocation, avec des moyens différents, à jouer le même rôle qu'une Cour suprême dans un Etat fédéral, à savoir dire le droit lorsqu'il existe des conflits ou, plus simplement, des doutes sur l'étendue des compétences. L'apport de la jurisprudence à la « théorie des compétences » de la Communauté européenne est immense. Que l'on songe, par exemple, que la Cour a créé, alors sans aucune base expresse dans le traité, la catégorie des « compétences communautaires exclusives ». Mais en posant des règles le juge a aussi – car il ne pouvait faire autrement – ajouté beaucoup à la complexité de la question.

Valérie Michel devait donc être armée d'une sérieuse dose de courage pour s'attaquer à ce sujet. Cependant, par son appel aux concepts et, plus encore, par la nécessité de tenter une systématisation, il était de nature à l'attirer.

Le défi a été de toute évidence relevé et l'objectif brillamment atteint.

Grâce à une analyse précise des textes constitutifs et, plus encore, à un dépouillement complet et minutieux de la jurisprudence, grâce aussi à un fort esprit juridique et une aptitude évidente à la synthèse, l'on dispose aujourd'hui, à côté des travaux des pionniers, d'une présentation claire – ce qui ne veut pas dire simple – et convaincante d'un sujet particulièrement difficile. Le chapitre consacré à la « typologie des compétences » en est, entre autres, une illustration.

L'on ne s'essaiera évidemment pas, dans une brève préface, à faire une « synthèse de la synthèse ». Mais l'on peut, à tout le moins, relever plus

particulièrement, car l'on y adhère totalement, certaines des démonstrations et conclusions de l'auteur.

Ainsi Valérie Michel a mis dans une juste perspective le fameux principe dit « de spécialité ». Il est vrai que la Communauté ne peut détenir que les compétences qui lui ont été « attribuées » par les Etats et dont rend compte le traité constitutif. Mais ledit principe s'est révélé particulièrement malléable, par la volonté des Etats membres qui, en utilisant le fameux article 308 (ex-235) – et quelquefois en dehors de lui – ont permis à la Communauté d'agir dans des domaines qui, de toute évidence, ne lui avaient pas été « attribués » par le traité. De plus, en raison même du pouvoir attribué à la Cour de justice, le principe a pu être « interprété » et a permis le développement de théories telle que celle des compétences implicites ou de l'action justifiée par la nécessité. Le principe « d'attribution », en soi rigide, s'est donc trouvé compensé par un principe d'adaptation des compétences communautaires. Il est vrai que cela a été facilité par le fait que, dans un système institutionnel souvent qualifié de « fédéralisme coopératif », ce sont les créateurs de la Communauté – les Etats membres – qui, dans le cadre du Conseil, détiennent le pouvoir de décision. Le principe de spécialité aurait probablement été appliqué de façon beaucoup plus stricte si les Etats membres avaient eu l'impression que les extensions de compétence étaient réalisées en dehors de leur consentement, comme en témoignent, par exemple, certaines des réactions hostiles qui ont salué, à l'origine, un arrêt tel que celui rendu dans l'affaire de l'A.E.T.R.

La relativisation du principe d'attribution conduit aussi tout naturellement à relativiser le critère dit de la « compétence de la compétence » comme étant celui le plus apte à différencier la Communauté de l'Etat, ou tout au moins de la fédération d'Etats.

L'on souscrit également totalement au schéma évolutif qui est présenté. Il est vrai que la tendance générale est celle d'une extension constante des compétences de la Communauté. Il est tout aussi vrai que, à l'exception, évidemment essentielle, de la politique monétaire, cette extension a eu pour corollaire le caractère peu intense des nouvelles compétences conférées (éducation, culture et autres) ou, encore, un certain affaiblissement, au moins temporaire, de la « méthode communautaire » institutionnelle, comme dans le titre IV CE relatif aux « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». L'on doit aussi se souvenir que cette extension n'a pu être réalisée, dans le domaine monétaire et dans celui du titre IV, qu'au prix de l'acceptation de régimes dérogatoires qui ont mis à terre le principe d'unité du droit communautaire.

Allant, à partir de cette constatation, au-delà du cadre que Valérie Michel a fixé pour sa thèse et qui est limité à la Communauté, il est évident que ce raisonnement, fondé sur l'idée que l'extension des compétences « a un prix », peut être extrapolé à l'Union européenne.

En effet, si celle-ci s'est vue attribuer des compétences en matière de politique étrangère et de défense ainsi qu'en matière pénale, c'est au prix, non pas,

cette fois, d'un affaiblissement temporaire mais d'un abandon de la méthode institutionnelle initiale.

L'on sait en effet que, dans les deux autres « piliers » de l'Union, la « méthode communautaire », qui donne une grande place à des procédés de nature non intergouvernementale, a été remplacée, surtout dans le deuxième, par un système intergouvernemental peu compensé.

Cet état de fait ne susciterait aucune critique si la méthode communautaire n'avait pas donné, en dépit de sa redoutable complexité, des preuves évidentes d'une assez grande efficacité. L'on peut ainsi imaginer ce que serait aujourd'hui la dite « politique commune de défense » si elle avait été incluse, à un moment ou à un autre, dans la sphère de compétence communautaire.

Il est vrai que, selon certains, l'extension des compétences à des matières comme la défense ou la politique étrangère, jointe à l'application de la méthode communautaire, ne pourrait être acceptée par les Etats. L'on observera toutefois que ce raisonnement était appliqué autrefois à la monnaie. L'on remarquera aussi que lorsqu'il est apparu qu'une question telle que la politique d'immigration et d'asile devait être l'objet, au moins à terme, d'une véritable « politique commune », le traité d'Amsterdam l'a transférée du troisième « pilier » de l'Union à la sphère de compétence communautaire.

Il n'y a donc pas de compétences qui, par nature, ne peuvent relever que des techniques de négociation intergouvernementale classiques.

Il appartiendra peut-être à la future « Constitution » européenne de l'établir.

Philippe MANIN

Professeur à l'université

Paris I Panthéon-Sorbonne

Novembre 2002

PLAN GENERAL

Introduction

Première Partie : L'attribution de compétence ou la relative dilution du pouvoir créateur des Etats

Titre 1 : Définition des compétences communautaires : principe des compétences d'attribution

Chapitre 1 : Acception communautaire du principe : entre clarté et ambiguïté

Chapitre 2 : Typologie des compétences

Titre 2 : L'adaptation des compétences communautaires : entre consensualisme et action communautaire unilatérale

Chapitre 1 : Adaptation matérielle : théorie de la connexité

Chapitre 2 : Adaptation fonctionnelle

Deuxième partie : Les principes d'exercice : De la consolidation des compétences communautaires au renforcement de l'influence étatique

Titre 1 : La régulation par l'exercice : affermissement des compétences communautaires

Chapitre 1 : L'exercice des compétences comme complément du partage de compétences

Chapitre 2 : L'exercice des compétences comme facteur de collaboration : l'instrumentalisation de la compétence nationale

Titre 2 : La régulation de l'exercice ou le renouveau de l'emprise étatique

Chapitre 1 : Encadrement direct de l'exercice des compétences communautaires

Chapitre 2 : Les actes annexés au traité : vers une maîtrise indirecte de l'action communautaire ?

Conclusion

Schéma des modalités de partage des compétences