

Peter Kruzlicz

Analyse introductive des compétences de l'ordre juridique de l'Union européenne : les moyens et les résultats juridiques de l'action de l'Union

« Aux yeux de la raison, il n'y a pas, pour les États entretenant des relations réciproques, d'autre moyen de sortir de l'absence de légalité, source de guerres déclarées, que de renoncer, comme les individus, à leur liberté sauvage (anarchique), pour s'accommoder de la contrainte publique des lois, et former ainsi un État des Nations croissant sans cesse librement, qui s'étendrait à la fin à tous les peuples de la terre »¹⁹⁸.

Il est à la fois surprenant et réconfortant de se rendre compte du fait que plus de deux cents cinquante années après la parution de l'essai philosophique de Kant, l'intégration européenne s'est réalisée, en quelque sorte, en suivant le schéma kantien : par le transfert de leurs compétences souveraines, les États européens « renoncent à leur liberté sauvage », c'est-à-dire qu'ils renoncent à l'exercice complet de leur souveraineté¹⁹⁹, et se placent sous « la contrainte publique des lois » dans cet ordre juridique nouveau fondé sur les principes de l'applicabilité directe et de la primauté²⁰⁰ : ils créent les communautés européennes.

L'analyse qui suit se veut juridique. Elle reprendra ainsi l'idée de « la contrainte des lois » pour présenter les compétences de l'Union européenne, c'est-à-dire les compétences de l'ordre juridique de l'Union. Elle

198 KANT (E.), *Vers la paix perpétuelle*, paru en 1795.

199 DENIZEAU (CH.), *L'idée de la puissance publique à l'épreuve de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2004, 704 p..

200 CJCE, 5 février 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend and Loos contre l'Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26-62, et 15 juillet 1964, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.*, aff. 6/64.

prendra aussi en considération les objectifs, notamment l'effectivité de l'action de l'Union. En guise d'introduction, nous voudrions simplement attirer l'attention sur la comparaison, non dépourvue d'intérêt sous une approche de droit constitutionnel, entre les individus renonçant à leur liberté et les États renonçant à leur souveraineté.

Il est également intéressant d'analyser cette comparaison non seulement du point de vue de la constitution de la puissance publique permettant l'action étatique et l'action de l'Union européenne, mais aussi pour pousser plus loin nos réflexions, en examinant les contreparties nécessaires à de tels « transferts » : si l'exercice de la souveraineté coexiste avec le respect des droits fondamentaux, de notre point de vue, l'exercice des compétences de l'Union doit, de façon similaire, coexister avec le respect des identités constitutionnelles des États²⁰¹.

Dans notre analyse générale, nous défendrons deux thèses. Dans un premier temps, lors du rappel de l'attribution des compétences à l'Union européenne, nous démontrerons que les moyens mis à la disposition de l'Union pour mener ses actions sont juridiquement très élargis : et pour l'adoption et pour l'application de ses actes, l'Union bénéficie d'un système bien avantageux. Dans la deuxième partie de notre présentation, concernant l'exercice de ses compétences par l'Union européenne, nous soutiendrons que si l'Union tire avantage de la contrainte de ses normes, lors de l'exercice des compétences, elle est néanmoins limitée par des principes opposant à son action des garanties à l'égard des États et à l'égard des particuliers.

I. L'attribution des compétences à l'Union européenne : les moyens élargis de l'action de l'Union

Afin de rendre capable l'Union européenne de mener de manière effective ses actions, sur le plan juridique des compétences lui ont été attribuées. En droit de l'Union, ce sont les traités qui prévoient l'attribution de ces compétences²⁰². Mais, avant d'être attribuées et, de notre point de vue, après leur attribution également, lesdites compétences

201 Article 4, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne.

202 Article 5, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne.

font partie intégrante des souverainetés étatiques. De fait, les droits constitutionnels nationaux doivent également s'intéresser à la question, ce qui explique que des dispositions constitutionnelles spécifiques (par exemple, des clauses concernant le transfert de compétences), soient insérées dans les droits constitutionnels nationaux²⁰³.

En droit de l'Union, nous verrons donc que c'est un système complexe de compétences qui assure les moyens élargis mis à disposition de l'Union européenne pour l'adoption de ses actes juridiques. Quant à l'application de ces actes, des principes très contraignants élaborés par la Cour de justice (en l'occurrence celui de l'applicabilité directe et de la primauté) assurent aussi un élargissement important des moyens mis en œuvre pour l'effet utile des actes. De plus, ces règles et principes sont repris et confirmés par les droits constitutionnels nationaux²⁰⁴.

A/ Au stade de l'adoption des actes juridiques de l'Union européenne

Ainsi que nous l'avons mentionné, un système très complexe et très complet offre des moyens larges à l'Union européenne pour l'adoption de ses actes juridiques. L'effectivité de l'action de l'Union européenne est ainsi garantie. Sans vouloir présenter ici, d'une manière détaillée, ce système de compétences, nous souhaiterions simplement rappeler certaines de ses caractéristiques. Nous attirerons l'attention sur le rôle important des objectifs de l'intégration européenne dans la définition de ces compétences, sur la compétence dite subsidiaire, ainsi que sur le caractère attribué des compétences de l'Union.

Premièrement, lors de l'attribution des compétences, les objectifs dont l'accomplissement définit l'action de l'Union européenne jouent un

203 À titre d'exemple, l'article 88-1 de la Constitution française ou l'article E) de la Loi fondamentale hongroise.

204 Décision n°2006-540 DC, 27 juillet 2006, *Droit d'auteur et droits voisins dans la société de l'information* du Conseil constitutionnel ou CE, Ass. 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, n°287110.

rôle essentiel²⁰⁵. Il est constant qu'en l'absence de souveraineté, c'est-à-dire de liberté absolue pour l'action de l'autorité publique, l'Union, pour pouvoir mener ses actions, a besoin de compétences. Or ces compétences lui sont attribuées dans les différents domaines des politiques publiques conformément aux stipulations diverses des traités, et de façon générale, pour accomplir les objectifs qu'ils prévoient.

Deuxièmement, et toujours en lien avec notre thèse sur l'importance des objectifs dans la définition des compétences, le traité prévoit même qu'en l'absence d'une attribution précise des compétences, les institutions européennes peuvent adopter les dispositions appropriées « pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités »²⁰⁶. Il est toutefois à noter que cette faculté a été donnée à l'UE par le Conseil, c'est-à-dire en fait par les États membres eux-mêmes.

Si les limites de la subsidiarité et de la proportionnalité s'appliquent pour la définition d'une telle compétence, il n'en reste pas moins que l'Union gagne des pouvoirs en-dehors des traités pour son action.

Troisièmement, en contrepartie d'un tel élargissement des moyens prévus pour l'action de l'Union européenne, il est à noter que le principe d'attribution est tout de même d'application stricte. Le traité le répète à deux reprises²⁰⁷. Si une telle répétition, certainement effectuée pour répondre aux États membres craignant le gain des compétences notamment dans les propositions de la Commission, renforce l'idée d'une telle contrepartie, il est évident qu'il ne s'agit pas de contredire l'attribution des compétences, déjà opérée de manière large.

B/Au stade de l'application des actes juridiques de l'Union européenne

Si pour l'adoption de ses actes juridiques, l'Union européenne bénéficie de l'avantage d'un système complet de compétences lui permettant

205 L'article 5, paragraphe 2, précité, stipule que « l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. ».

206 Article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

207 L'article 4, paragraphe 1 du Traité sur l'Union européenne et l'article 5, paragraphe 2, précité stipulent, tous les deux, que « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres. ».

de mener ses actions, en l'absence de souveraineté, pour atteindre ses objectifs, elle dispose également, au stade de l'application de ses actes, d'un système juridique quasi fédéral pour obtenir leur effet utile, c'est-à-dire pour que son action aboutisse aux objectifs visés²⁰⁸. Alors que le système de compétences est expressément prévu par les traités, les principes déjà mentionnés qui constituent son ordre juridique propre ont été élaborés, dans l'interprétation des traités, par la Cour²⁰⁹.

D'abord, c'est le principe de l'applicabilité directe, voir même de l'applicabilité inconditionnelle des actes de l'Union européenne, qui fait vraiment apparaître cet ordre juridique nouveau. Par ce principe, les actes adoptés doivent être directement appliqués dans les systèmes juridiques des États membres, ce qui ouvre une nouvelle dimension juridique. D'autre part, la primauté, voir même la suprématie du droit de l'Union, rend le nouveau système juridique quasi fédéral : les actes adoptés par l'Union européenne dérogent aux actes juridiques nationaux. Au stade de l'application des actes de l'Union, les moyens de les faire valoir sont donc vraiment très larges.

Il est à noter, à ce titre, que les deux ordres juridiques (national et de l'Union) sont, en raison de ces principes, indissociables. Si le droit de l'Union apparaît, lors de son adoption et conformément au système de compétences, circonscrit dans sa structure propre, et si la Cour de justice proclame à juste titre, lors de l'interprétation des traités, l'existence d'un ordre juridique propre, il est constant que lors de l'application des actes adoptés, le droit de l'Union est appliqué au même titre que les actes nationaux. Au stade de l'application des actes de l'Union, ni les domaines juridiques en question ni les objectifs visés en cause ne permettent de faire de distinction.

208 JACQUE (J.-P.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2012.

209 Arrêts dans l'affaire 26-62 et dans l'affaire 6/64, précités.

II. L'exercice des compétences par l'Union européenne : les résultats de l'action de l'Union réconciliés

Pour mener à bien son action, l'Union européenne dispose donc de moyens élargis. Son système de compétences complexe et les caractéristiques propres à son ordre juridique dit *sui generis* lui permettent d'imposer cette « contrainte publique des lois » au-dessus des États, dans un cadre qualifié par conséquent de supranational dont bénéficient les actes juridiques de son droit. Mais si l'attribution des compétences permet une telle action libre dans ce cadre élargi par une interprétation centrée sur les objectifs visés par l'action, malgré le caractère restrictif du principe même de l'attribution des compétences, il existe des contreparties lors de leur exercice.

De même que les individus bénéficient de la protection de leurs libertés face aux États souverains, les composants, pour ne pas dire les constituants de l'Union européenne, doivent aussi voir leurs libertés garanties. Or ces composants ne sont pas uniquement des individus comme dans le cas de la constitution des États, mais bien plus encore, il s'agit aussi des États membres. C'est ainsi que des principes limitant l'exercice des compétences sont prévus par les traités pour protéger et la liberté des États membres (c'est-à-dire leur souveraineté) et bien entendu les droits et libertés fondamentaux des personnes.

A/ À l'égard des États membres

Nous l'avons dit, l'Union européenne en tant que dépositaire des pouvoirs publics est plus constituée par les États que par les individus. Et ces États, qui bien sûr participent par leurs représentants à l'adoption des actes juridiques du droit de l'Union et sont en premier lieu responsables du respect de ces actes, tout comme le sont les citoyens au sein des États (pour poursuivre la comparaison), ne doivent pas et ne peuvent pas perdre leur souveraineté en raison de la constitution de l'Union. Bien au contraire, s'ils deviennent des États membres, dans ce changement de nature leurs caractéristiques originaires retrouvent une certaine protection.

Lors de l'exercice des compétences qui lui sont attribuées, l'Union européenne doit ainsi respecter l'égalité des États membres, une égalité en droit, c'est-à-dire devant les traités, ainsi que leur identité nationale qui est définie comme inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles²¹⁰. C'est ainsi que l'exercice des compétences est limité et par l'égalité et par la liberté. Or cette liberté, quand il s'agit des États, renvoie à la souveraineté, car l'identité nationale est définie en rapport aux structures politiques et juridiques de l'État, des composants de l'Union européenne : des États membres.

Une telle limitation peut conduire logiquement même à la non application des actes²¹¹. Bien évidemment, cette solution des conflits entre les actes de l'Union européenne et la protection de l'identité nationale, c'est-à-dire de la souveraineté de l'État membre en question, lors de l'exercice des compétences attribuées à l'Union européenne, au stade de l'application de ses actes juridiques, est très encadrée. Il s'agit uniquement de protéger les structures constitutionnelles fondamentales. Et le traité y ajoute que ce sont, avant tout, les fonctions essentielles des États qui doivent être respectées à ce titre²¹².

L'exercice, par l'Union européenne, de ses compétences est donc encadré à l'égard des États membres, par le principe du respect de l'identité constitutionnelle nationale. Pour son interprétation, ce principe peut même être lu en combinaison avec le principe de subsidiarité et de proportionnalité²¹³. Ce dernier, inséré dans le droit primaire par le Traité de Maastricht, visait un exercice plus équilibré des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres. Or, à notre avis, une lecture combinée avec l'identité nationale laisse voir que ce

210 L'article 4, paragraphe 2, précité, stipule que « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles...* ».

211 CJUE, du 22 décembre 2010, *Ilonka Seyn-Wittgenstein contre Landeshauptmann von Wien*, aff. C-208/09.

212 L'article 4, paragraphe 2, précité, précise également que l'Union « *respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.* ».

213 L'article 5, paragraphes 3 et 4 du Traité sur l'Union européenne.

principe permet de mieux appliquer l'encadrement de l'exercice des compétences.

B/ À l'égard des personnes

Si les limites à l'exercice des compétences par l'Union européenne, et ainsi sa réconciliation à l'égard des États membres, peuvent apparaître plutôt au stade de l'application qu'au stade de l'adoption des actes, celles relatives à la protection des personnes, notamment de leurs droits fondamentaux, se manifestent désormais et en amont et en aval de l'exercice des compétences. Il est constant que l'exercice des pouvoirs doit être encadré dans tous les systèmes juridiques : le respect des droits et des libertés fondamentaux doit être assuré. Mais dans le droit de l'Union européenne, ce n'est qu'au bout d'une longue évolution qu'une telle garantie est apparue.

D'abord, c'est la jurisprudence de la Cour de justice qui, à l'initiative des juridictions nationales et notamment constitutionnelles, a déclaré que la protection des droits fondamentaux constitue une limite à l'exercice des compétences par l'Union européenne²¹⁴. Une telle protection a été complétée plus tard par les traités qui, d'une manière générale, prévoient pour l'exercice des compétences de l'UE une protection aux stades de l'adoption comme de l'application des actes qui est triple : par le droit de l'Union, par le droit de la CEDH et par les traditions constitutionnelles nationales²¹⁵.

Si un tel système de garantie semble être très complet surtout si l'on y ajoute le principe de l'application du plus haut niveau de protection, prévu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²¹⁶, de nombreuses questions se posent encore quant à la mise en place effective des contrôles, notamment en ce qui concerne les différents détails sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et sur la prise en compte efficace des

214 CJCE, 12 novembre 1969, *Erich Stauder contre Ville d'Ulm – Sozialamt*, aff. 29-69.

215 Article 6 du Traité sur l'Union européenne.

216 Article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

traditions constitutionnelles nationales. Il n'en reste pas moins qu'en principe, l'Union est encadrée, dans son action, à l'égard des individus, par la protection des droits fondamentaux.

PK : Je suis conscient d'avoir été, dans ma conclusion, quelque peu contradictoire, car j'aurais dû parler des compétences de l'Union européenne en matière de protection des valeurs européennes et j'ai finalement conclu par la limitation de l'exercice des compétences par l'Union européenne en raison du respect de ces valeurs. Je dois vous avouer que je l'ai fait dans le but d'ouvrir le débat. C'est ainsi que je vous remercie de votre attention.

BM : Merci beaucoup. Oui, en effet, les deux thèmes ne peuvent être, en tout cas, qu'articulés. Il n'est pas possible de les isoler, ou on peut les isoler dans la présentation, mais par définition, dans les traités, l'un renvoie nécessairement à l'autre. Nous allons à présent passer aux compétences étatiques avec le point de vue hongrois présenté par Monsieur Marton Sulyok.

Márton Sulyok : Merci beaucoup, Monsieur le Professeur. Voici donc ma contribution :