

# Le "rapport Lamassoure" sur la délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres

Par Jean NESTOR

## I- Présentation

Entre le projet de rapport et le texte adopté par la Commission des Affaires Constitutionnelles (21 voix pour, 2 contre et 6 abstentions [\(1\)](#)) ce document a subi des modifications substantielles qui sont indiquées *en italiques* lorsqu'il s'agit d'ajonctions et [entre crochets *en italiques*] lorsqu'il s'agit de suppressions.

### *Les principes*

Partant du constat que l'empilement des traités successifs se traduit à la fois par un manque de cohérence et trop de détails (et donc de trop de rigidité) dans la définition des compétences de l'UE, le rapport se propose de procéder à une clarification qui repose sur les lignes directrices suivantes :

1°) *Les Etats membres disposent d'une compétence de droit commun et l'Union ne doit disposer que de compétences d'attribution explicitement transférées par la Constitution.* C'est ce que la Commission juridique, dans son avis, qualifie de "principe de prévisibilité de l'action communautaire", en allant jusqu'à interdire, sauf décision politique contraire, tout financement mixte dans un domaine non explicitement transféré.

2°) Il convient de distinguer entre les objectifs fondamentaux de l'Union, qui relèvent d'un préambule constitutionnel, et ses compétences qui doivent être définies par matières et concernent les moyens que l'Union peut légitimement mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs dans la matière en question.

Le marché commun et l'espace unique figurent "parmi les grands objectifs fondateurs".

La répartition, par matières des compétences doit prendre en compte la spécificité du modèle politique de l'Union qui ne lui attribue pas de services de gestion et un pouvoir financier limité. Ceci conduit à une **hiérarchie des normes** distinguant :

- Les actes législatifs qui fixent les principes juridiques et qui sont codécidés par le Conseil et le Parlement (autorité législative).
- La "norme d'application, dont le cadre, fixé par la loi, relève du pouvoir exécutif qui incombe, selon les cas, à la Commission, à une Agence européenne spécialisée, aux Etats membres ou, en fonction de l'ordre constitutionnel des Etats, à leurs collectivités territoriales". C'est dans ce cadre que la Commission prend des "actes administratifs".

3°) L'attribution explicite de compétences à l'Union laissera nécessairement une importante "zone grise" de **compétences partagées** dont le rapport se propose de fixer le mode d'emploi. Pour ce faire, il retient une approche procédurale confiant à la CJCE érigée en Cour constitutionnelle, la mission de veiller au respect des principes (constitutionnels ?) de subsidiarité et de proportionnalité.

*A ce titre "l'intervention communautaire n'est légitime que dans la mesure où elle répond à l'un au moins des trois critères suivants" : critère d'espace pertinent lorsque l'action envisagée excède nécessairement les limites d'un Etat membre ; critère de synergie lorsqu'elle apporte une valeur ajoutée à des actions similaires conduites séparément ; critère de solidarité lorsqu'elle répond à une exigence de solidarité ou de cohésion qui ne saurait être remplie dans le cadre de chacun des Etats membres.*

4°) La répartition des compétences doit être flexible dans le temps, par adjonction ou suppression. Cette flexibilité est tempérée par un "principe de constance" qui garantit que les transferts de compétences se font à charges, à prélèvement, à frais généraux constants "pour la collectivité" ce qui suppose un système de compensations entre le budget communautaire et les budgets des Etats.

5°) La question de la répartition des compétences ne se joue pas seulement entre l'Union et ses Etats mais doit prendre en compte, dans le respect de l'organisation territoriale de ces derniers, l'émergence d'acteurs infra étatiques.

## *Les différents types de compétence*

1°) **Les compétences propres de l'Union** couvrent les domaines dans lesquels les Etats ne peuvent intervenir qu'à l'invitation exprès de l'Union et sous son contrôle.

Au titre de l'acquis, sont incluses dans ce domaine les politiques monétaire et douanière, les relations économiques extérieures, *le fondement juridique du marché intérieur et les services financiers, la politique de la concurrence, les politiques structurelles et de cohésion, la politique monétaire pour la zone euro* (?).

Le rapport propose d'y ajouter le financement du budget de l'Union dans le cadre de "vérables ressources propres" et *le fondement juridique de l'espace de sécurité et de liberté*. Sans être réellement conclusif, il s'interroge sur l'opportunité d'y adjoindre la politique étrangère.

En sens inverse, il propose de faire glisser l'agriculture et la pêche [ainsi que la politique de cohésion] dans le domaine des compétences partagées.

Il rappelle enfin que le régime linguistique de l'Union relève du texte fondateur.

2°) Pour les **compétences partagées**, la loi européenne fixe les orientations, principes et objectifs, les Etats étant chargés de leur transposition dans l'ordre juridique interne.

a) A titre principal sont couvertes deux catégories de matières, dans lesquelles les Etats conservent la capacité de légiférer pour autant que l'Union n'aït pas encore exercé ses prérogatives :

- Les politiques de complément ou d'accompagnement de l'espace unique : protection des consommateurs, agriculture, pêche, transports, réseaux transeuropéens, environnement, recherche et développement technologique, énergie, politique sociale et de l'emploi, politique d'immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, *promotion de l'égalité entre hommes et femmes, association des pays et territoires d'outre-mer, coopération au développement, fiscalité liée au marché unique [politiques régionales et de cohésion, politique sociale]*.

- Celles relatives à la mise en œuvre de la politique étrangère, comme la politique de défense et de sécurité intérieure et extérieure, *dans leur dimension transnationale*.

b) Des "compétences complémentaires" dans des domaines où l'initiative principale reste aux Etats : éducation, formation, jeunesse, protection civile, culture, sports tourisme. Le rapport propose d'y adjoindre "les contrats civils et commerciaux" (coopération judiciaire dans le domaine civil).

c) Des "compétences de coordination obligatoire" dans des domaines où seule la coordination est de compétence communautaire, les politiques correspondantes restant de la compétence exclusive des Etats : les politiques budgétaires nationales et la politique de l'emploi. Dans ces domaines, il faut inventer de nouvelles procédures associant des parlementaires nationaux.

[d) *Le rapport initial prévoyait une catégorie de "compétences politiques" couvrant les "stratégies communes, actions en commun, positions communes, coordinations, coopérations" du domaine de la PESC, qui n'est pas reprise dans le rapport adopté.*]

3°) "Dans le silence du texte fondateur", les autres domaines restent de la **compétence exclusive des Etats membres**. Il en va ainsi en particulier de la politique budgétaire et de l'organisation territoriale propre à chaque Etat. La résolution de la Commission des affaires constitutionnelles parle à cet égard d'un "principe de présomption de compétence de l'Etat lorsque le texte constitutionnel n'en dispose pas autrement". Le rapport ne précise pas si toute intervention de l'Union dans ces domaines est exclue.

## *Règles de procédure*

1°) La CJCE est élevée au rôle de Cour Constitutionnelle et reçoit la compétence "de trancher les conflits de compétence mettant en jeu l'Union ou l'une de ses institutions". Serait instituée une "saisine a priori" ouverte à une minorité qualifiée au sein du Conseil, du Parlement ou de la Commission. Cette saisine, devrait intervenir dans le délai d'un mois suivant l'adoption définitive d'un acte législatif, à charge pour la Cour de juger dans le délai d'un mois. Seul pourrait être invoqué le manquement aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

*Un membre de la Commission serait chargé de contrôler l'application du principe de subsidiarité dans tous les textes proposés par celle-ci.*

*[Le rapport initial prévoyait que, pour instruire et lancer la procédure en ce qui le concerne, le Conseil pourrait désigner l'une de ses formations, à créer, qui serait constituée de parlementaires nationaux.]*

2°) L'expression constitutionnelle des principes de subsidiarité et de proportionnalité garderait la même formulation que celle du Traité actuel et serait complétée par la procédure de saisine a priori (1° ci-dessus) et par le "principe de constance" résumé au 4°) du I.

3°) L'actualisation de la liste des compétences relèverait d'un art. 308 modifié par l'introduction d'une symétrie : possibilité de retrancher des compétences "lorsque le besoin d'une intervention communautaire a disparu". Le rapport recommande également un bilan d'ensemble au bout d'une dizaine d'années.

4°) Pour ce qui concerne le rôle des Régions, dans l'attente d'un rapport spécial et d'un avis du Comité des Régions, le rapport oscille entre la reconnaissance de la compétence exclusive des Etats pour leur organisation territoriale et le désir de prendre en compte l'émergence d'acteurs nouveaux décentralisés. Il se contente à ce stade de proposer que l'Union soit "ouverte aux propositions des Etats membres" en la matière.

*[Le rapport initial proposait l'établissement d'une liste des "régions partenaires de l'Union" sur proposition des Etats membres, ouvrant certains droits : représentation au Comité des Régions, consultation préalable sur les politiques ayant une incidence sur leurs compétences, saisine directe de la Cour de Justice.]*

#### *Avis des autres commissions du PE*

Des avis, souvent fournis, annexés au rapport Lamassoure, on retiendra comme significatif :

1°) La Commission des Affaires Etrangères réclame une interprétation "active" du principe de subsidiarité, par renversement de la charge de la preuve : l'action commune serait présumée plus efficace que l'absence d'intervention communautaire. Elle en déduit la communautarisation du 2ème pilier et le vote à la majorité qualifiée "comme norme" de la décision, et préconise :

- La reconnaissance explicite de la Charte des NU dans le texte fondamental.
- L'attribution de la personnalité juridique à l'Union, la création d'un corps diplomatique commun et l'ouverture de représentations diplomatiques dans les pays tiers.
- La fusion des postes de Commissaire aux relations extérieures et de Haut Représentant pour la PESC au bénéfice d'un Vice-Président de la Commission.

2°) Le Comité sur les affaires économiques et monétaires demande l'application de la méthode communautaire aux GOPE ainsi que le passage à la majorité qualifiée pour ce qui concerne la politique de la concurrence et les aides d'Etat.

3°) Comme déjà indiqué, la Commission juridique propose un "principe de prévisibilité de l'action communautaire" interdisant, en principe, tout financement mixte en l'absence de compétences explicitement dévolues à l'Union, de façon à éviter la "communautarisation rampante".

## **II-Commentaire**

Le rapport de la Commission des Affaires Constitutionnelles se présente comme une intéressante tentative d'introduire un minimum de clarté dans le débat difficile ouvert sur la répartition des compétences. De fait, en faisant le lien avec la hiérarchie des normes, en reliant celle-ci au modèle institutionnel spécifique de l'UE et en introduisant le principe d'une attribution explicite de compétences à l'Union, il propose une "grille d'entrée" qui a toutes les apparences de la clarté. Cette clarté dans l'approche n'est toutefois pas exclusive de zones d'ombre importantes ou de contradictions, qui tiennent souvent à la technique d'élaboration d'un rapport parlementaire : texte initial amendé et sur amendé. Au chapitre des "zones d'ombre", on soulignera en particulier :

1°) Bien que ne le formulant pas expressément, le rapport vise un "niveau constitutionnel" dans la hiérarchie des normes, au-dessus de la loi ordinaire et du règlement d'application. Du fait probablement de cette absence de visée explicite, ce niveau souffre d'un manque de cohérence :

- Il comporte des objectifs fondamentaux de l'Union, mais ne cite expressément, **"parmi d'autres" non précisés**, que le marché commun et l'espace unique. Si le 3ème pilier peut être intégré dans cet ensemble par le biais de l'espace unique et de la quatrième liberté, la question reste entière pour la politique extérieure, dont le fondement juridique reste incertain. Cette hésitation traduit une gêne évidente dans le traitement de la PESC dont le statut a varié au fil des amendements et dont il ne reste, au chapitre des compétences partagées, que la référence à la PESC et à la PESD *"dans leur dimension transnationale"* ce qui constitue au mieux une façon élégante de laisser la question pendante. Ce manque de fondement juridique pour la PESC/PESD est contradictoire avec la volonté sous-jacente du rapport de dépasser la structure en piliers du TUE actuel.

- Il comporte également des principes dont le caractère constitutionnel n'est affirmé que pour la subsidiarité et la proportionnalité. Au fil du texte sont introduits d'autres principes tels que la "conscience" visant à garantir le contribuable contre tout alourdissement de la charge fiscale globale ou la "présomption de compétence de l'Etat" dans le silence des textes fondamentaux, sans parler du "principe de prévisibilité de l'action communautaire" suggéré par la Commission juridique. On aimerait savoir si ces autres principes sont de même niveau que les deux premiers et relèvent d'un texte constitutionnel. Dans le même esprit, on soulignera que la définition du principe de subsidiarité, dont le caractère ambigu et réversible est opportunément rappelé par la Commission des Affaires Etrangères, n'est précisée que dans la résolution finale et non dans le corps du rapport.

- Il est rappelé que le régime linguistique de l'UE est fixé par le texte fondateur de l'Union. On aimerait savoir si d'autres dispositions relèvent du même traitement.

En résumé, la page "constitutionnelle" de la hiérarchie des normes reste largement à écrire.

2°) A y regarder de près, la définition même de la hiérarchie des normes est tout sauf claire :

- La "loi" de l'Union définit les principes juridiques et les objectifs de l'action commune (qui peuvent être chiffrés), le reste relevant de textes d'application pris par la Commission ou les Etats. Cette définition est trop imprécise et laisse une marge d'appréciation trop importante aux organes exécutifs pour ne pas ouvrir la voie à des conflits de compétence. On rappellera que c'est précisément l'objectif du marché unique qui a fourni le support juridique à l'extension, aujourd'hui jugée excessive, des compétences de l'Union.

- Le niveau normatif des textes d'application reste très ambigu : il est fait allusion à des "actes administratifs" de la Commission, mais sont-ils au même niveau que les textes d'application pris dans le droit interne des Etats ? Quelle est la nature des actes pris par les Agences spécialisées, dont on trouve actuellement peu d'exemples ? Ici encore, les conflits potentiels sont importants.

3°) Le partage entre compétences exclusives de l'Union, compétences partagées, compétences exclusives des Etats souffre également de beaucoup d'ambiguïté, ainsi qu'en témoigne la répartition variable de certains "domaines" au fil des amendements (PAC et politique de cohésion par exemple) :

- Le principe même de cette répartition est instable : on ne peut à la fois dire que la loi de l'Union se contente de façon générale de fixer les orientations, principes et objectifs de toutes les politiques communes, et en faire le seul facteur distinctif des compétences partagées. Ce qui est censé différencier le domaine des compétences propres à l'Union est que les Etats membres ne peuvent y intervenir de leur propre initiative. Mais on se garde d'affirmer le contraire pour les compétences partagées : serait-ce à dire que les Etats peuvent y prendre librement toute initiative ? La question de la marge de manœuvre nationale reste ainsi entière pour le domaine des compétences partagées.

- La définition des "domaines de compétences" est elle-même ambiguë : elle couvre parfois des *politiques* (concurrence, cohésion), parfois des *fondements juridiques* (marché intérieur, espace de sécurité et de liberté), parfois... rien de précis (la PESC dans "sa dimension transnationale").

- Sont introduites des sous-catégories de compétences partagées qui en rendent "épaisse" la frontière avec les compétences exclusives des Etats : les "compétences complémentaires" où l'initiative principale reste aux Etats, puis les "compétences de coordination obligatoire" dans les domaines de compétence exclusive des Etats. Plus qu'à une répartition des compétences, ce à quoi il est procédé est la définition d'un gradient de transfert qui va, de façon quasi continue, des compétences exclusives de l'Union aux compétences exclusives des Etats.

4°) Ce caractère ambigu des frontières entre domaines de compétence renvoie de fait à une approche procédurale de la question : c'est en définitive le juge constitutionnel qui, sur la base de quelques principes généraux, tracera les frontières réelles des compétences de l'Union. C'est à notre sens ce qui définit le projet réel du rapport et la clef du large consensus qu'il a réuni : il peut s'analyser comme une tentative de concilier la revendication allemande d'une liste avec une approche procédurale plus "communautaire" et une tradition britannique faisant du juge l'arbitre en dernier ressort, sur la base des principes de bon sens de la common law.

Cette tentative de conciliation, pour méritoire qu'elle soit pose une seule question : celle de savoir si, au-delà des parlementaires de la Commission des Affaires Constitutionnelles, les différentes parties prenantes se reconnaîtront dans le compromis ainsi esquisonné, qui ne fait d'ailleurs que formaliser la pratique actuelle.

### III - Discussion

1°) Dans le débat institutionnel qui s'ouvre, tout est dans tout. Les imprécisions du rapport Lamassoure sont

pour l'essentiel liées à une approche purement méthodologique qui suppose résolues d'autres questions importantes :

- Celle des finalités de l'Union élargie. Le rapport ne retient explicitement que le marché commun et l'espace unique. Il parvient à y rattacher une partie du 3ème pilier sous l'angle de la liberté de circulation des personnes et du droit des contrats, mais reste très ambigu pour ce qui concerne la sécurité intérieure et la PESC/PESD. En un sens, on ne sort pas de l'approche qui fait du marché unique la base juridique de l'extension des compétences communautaires.
- Celle de la nature et de l'organisation de l'exécutif de l'Union. A ne pas les expliciter, le rapport pêche par une trop grande imprécision dans la définition de la norme d'exécution et par d'importantes zones d'ombres dans les frontières entre les matières de compétences. L'insistance mise sur la faiblesse des moyens d'action de l'Union donne parfois l'impression que sa seule compétence est de nature législative et que la fonction exécutive relève quasi exclusivement des Etats.

2°) Le point le plus délicat que soulève le rapport est celui de la capacité du "juge constitutionnel" à assumer le pouvoir d'arbitrage considérable qui lui est intégralement transféré sur la base de principes offrant une large marge d'interprétation.

Le premier problème tient au risque d'engorgement de la Cour de Justice : l'imprécision de la hiérarchie des normes, le caractère très général des principes de référence, les ambiguïtés dans la répartition des domaines de compétence sont porteuses d'une multiplicité de contestations. Le rapport propose quelques palliatifs à ce risque d'engorgement : la désignation d'un Commissaire chargé de faire un "ménage préalable" dans les propositions de la Commission, la définition d'une procédure de saisine a priori destinée à "purger" rapidement les conflits de compétence et à éviter qu'ils n'encombrent durablement la vie de l'Union, la restriction des possibilités d'accès à cette procédure par rapport aux propositions très libérales du rapport Giscard d'Estaing de 1990. Toute la question est de savoir si ces palliatifs seront suffisants pour éviter une prolifération des demandes d'arbitrage.

La seconde question est plus fondamentale et touche au statut du juge dans une société politique : reconnaître comme sans recours la décision du juge suprême suppose un degré de cohésion politique auquel ne saurait prétendre une Union caractérisée par une tension permanente entre l'intérêt général et celui des Etats qui la constituent. Dans le système original de checks and balances communautaire, où tous les pouvoirs sont partagés, le juge suprême ne saurait sans risque assumer l'exclusivité de la fonction d'arbitre final. Et ce risque est de taille : ce serait de voir un Etat membre (ou une région à statut constitutionnel) refuser de se plier à la décision du juge constitutionnel, sapant ainsi la primauté du droit, fondement même de la construction communautaire. Le conjurer nécessite un "filtre politique" destiné à garantir que ne sont pas portés devant le juge constitutionnel les litiges -qui devraient être exceptionnels- dont la gravité serait telle que les Etats ne seraient pas d'accord pour s'en remettre à la décision du juge. C'est ce qu'envisageait d'une certaine façon la rédaction initiale du rapport en proposant une formation spéciale du Conseil, composée de parlementaires nationaux, pour instruire les "recours en subsidiarité", avatar de l'idée de "chambre de la subsidiarité" défendue par d'autres. Mais cette formule présente un inconvénient grave : visant à introduire de la politique dans le judiciaire, elle aboutit en fait à transformer les parlementaires nationaux en juges illégitimes parce que juges et parties. La seule solution, à notre sens, consiste à faire jouer ce rôle de "filtre" par l'exécutif commun, avec une tension permanente entre la Commission, garante de l'intérêt général et le Conseil, lieu de formation du consensus entre les Etats. Il conviendrait probablement d'y ajouter "quelque chose qui ressemble au compromis de Luxembourg ou de Ioanina" de façon à ménager une sortie politique à un Etat en très grave difficulté, plutôt que de le contraindre de mettre en cause l'autorité du juge constitutionnel. Ce serait, d'une certaine façon, protéger l'autorité de ce même juge.

3°) De façon plus ponctuelle, on notera enfin que le rapport ne tire pas tout le parti de la très riche idée du "principe de constance" visant à prémunir le citoyen européen contre tout alourdissement de la charge fiscale globale en cas d'évolution de la répartition des compétences. Si la démonstration d'une "valeur ajoutée" communautaire est consubstantielle de la subsidiarité, c'est à une diminution de la charge fiscale globale que devrait conduire tout transfert de compétence à l'Union. Nul doute que cette dernière y trouverait un solide support de la popularité qui lui fait trop souvent défaut !

1. Depuis la rédaction de cette note, le rapport a été adopté en séance plénière du Parlement Européen

Jean Nestor

24 Mai 2002