

Les compétences exclusives des Etats membres au sein de l'Union Européenne / Las competencias exclusivas de los Estados miembros en el seno de la Unión Europea

(Exclusive responsibilities of Member States within the European Union)

Labayle, Henri

Univ. de Pau et des Pays de l'Adour

Fac. Pluridisciplinaire

29-31 cours du Comte de Cabarrus

F-64100 Bayonne

BIBLID [1138-8552 (2001), 16; 105-113]

Il est nécessaire d'analyser dans ce volume, dédié au fonctionnement des régions dans la Communauté Européenne, quelques questions relatives au système de compétence des Communautés Européennes. Les compétences exclusives des Etats s'établissent classiquement à partir d'une délimitation de type horizontal, situation qui est pourtant totalement incompréhensible sans l'aide d'une grille d'analyses verticale des compétences, tout étant réglé par les principes d'action. Effectivement, une réflexion sur la répartition concurrentielle Etats Membres-Communauté, en partant de la réalité qu'il n'existe pas dans les Communautés Européennes un système de répartition de compétences en fonction d'une liste incluse dans les traités, obligeant tout cela à l'approximation verticale.

Mots Clés: Droit Communautaire. Système de Compétences Communautaires. Répartition des Compétences Communautaires - Etats Membres.

Europako Komunitateen aginpide sistemari dagozkion zenbait arazo aztertzen dira Europako Batasuneko eskualdeen funtzionamenduari eskainiriko ale honetan. Estatuaren eskumeneko aginpide eskusiboak, era klasikoan, molde horizontaleko mugatzean oinarriturik ezarririk daude; egoera hori, alabaina, gutxi ulertezina gertatzen da aginpideen azterketa bertikaleko eskema baten laguntzarik gabe, dena ekintza-printzipioek araturik egonik. Izan ere, preiazkoa da Estatu Partaideen eta Komunitatearen arteko aginpide banaketari buruzko gogoeta, kontuan izanik errealitatean ez dela Europako Komunitateetan aginpideen banaketa sistemarik, itunetan ezarririk egongo litzatekeen zerrenda baten arabera, behintzat, eta horrek guztiak hurbilketa bertikala derrigortu egiten du.

Giltz-Hitzak: Komunitate Zuzenbidea. Komunitateen Aginpide Sistema. Komunitatearen eta Estatu Partaideen arteko Aginpide Banaketa.

Es preciso analizar en este volumen dedicado al funcionamiento de las regiones en la Comunidad Europea algunas cuestiones relativas al sistema competencial de las Comunidades Europeas. Las competencias exclusivas de los Estados se establecen clásicamente a partir de una delimitación de tipo horizontal, situación que es sin embargo totalmente incomprensible sin el auxilio de una parrilla de análisis vertical de las competencias, estando todo regulado por los principios de acción. Efectivamente, es necesaria la reflexión sobre el reparto competencial Estados Miembros-Comunidad, partiendo de la realidad de que no existe en las Comunidades Europeas un sistema de reparto de competencias en función de un listado que se incluya en los tratados, obligando todo ello a la aproximación vertical.

Palabras Clave: Derecho Comunitario. Sistema de Competencias Comunitarias. Reparto de Competencias Comunidad - Estados Miembros.

LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES DES ETATS MEMBRES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Traiter du thème des compétences exclusives des Etats membres au sein de l'Union européenne est particulièrement redoutable, à différents titres.

D'abord parce que la dichotomie compétence communautaire/compétence nationale est déjà délicate à traiter depuis les origines du traité de Rome et qu'elle ne s'est guère simplifiée avec l'apparition de cet objet non identifié du droit européen qu'est l'Union européenne, obligeant à rajouter un troisième degré dans l'analyse avec les compétences dévolues à l'Union.

Ensuite parce que la question des compétences exclusives des Etats membres prend une résonance particulière dans le cadre d'un colloque tel que celui de ce jour, consacré au régionalisme et au pouvoir local, obligeant à s'interroger sur la place réservée aux pouvoirs locaux dans l'Union. Enfin car la logique des politologues, constitutionnalistes et administrativistes s'adapte difficilement à celle du processus d'intégration communautaire, dont le fonctionnalisme a évolué considérablement et ne se prête pas aux grilles d'analyse et de distribution du pouvoir auxquelles nous sommes accoutumés dans nos droits internes.

A compter de là, deux éléments doivent être mis en lumière, celui de la complexité du sujet et celui de son actualité. La complexité du problème n'est pas à démontrer et l'on se bornera ici à souligner que le refus politique et l'aborder de front a conduit à laisser en suspens des questions aussi décisives que celle de la constitutionnalité des différentes modifications des traités constitutifs, de la démocratisation et de la transparence de l'action communautaire ou de la dépossession des pouvoirs locaux impliqués par l'intégration communautaire. L'actualité de la question ne doit pas non plus être sous-estimée dans la mesure où la logique du traité sur l'Union européenne nous entraîne depuis Maastricht jusqu'à Amsterdam sur des terrains inexplorés jusqu'alors: de la construction en pilier qui nous montre bien que peu de domaines échappent à l'influence européenne jusqu'aux perspectives dessinées par les "coopérations renforcées", il est clair que le thème des compétences exclusives des Etats est profondément affecté par la progression de l'intégration.

Sur ces bases, il est possible en trois temps de rappeler ce que chacun sait c'est à dire que les compétences exclusives des Etats s'établissent classiquement à partir d'une délimitation de type horizontal (I), situation cependant incompréhensible sans le secours d'une grille d'analyse verticale des compétences, le tout étant régulé par des principes d'action (II).

I - C'est énoncer une banalité que de dire que les compétences exclusives des Etats se déduisent d'une comparaison avec les compétences confiées à la Communauté. Or, il est frappant de constater que les traités constitutifs ne permettent pas d'effectuer cette déduction (A) ce qui rend le jeu du principe de spécialité particulièrement complexe (B).

A - L'absence dans les traités d'une clause générale de répartition des compétences, de type fédéral, rend impossible d'identifier précisément les domaines dévolus aux uns et aux autres. L'explication en est certes politique dans la mesure où le "tabou fédéral" empêchait sans doute les Etats membres d'aborder franchement le problème, quitte à brouiller durablement l'image de la construction européenne. A compter de là, c'est par voie d'objectif que le traité et son article 3 renouvelé ont attribué compétence à la Communauté sans pour autant réserver exclusivement aux États les matières qui n'étaient pas couvertes. Tantôt en effet, le maintien de la compétence nationale a été réaffirmé sans pour autant être libre, comme c'est le cas pour la réserve d'ordre public, tantôt le principe d'intégration a obligé les Etats membres à user de leurs compétence exclusive avec précaution et dans le respect de leur engagement communautaire. Cet enchevêtrement inextricable et forcément en mouvement en raison de la dynamique de l'objectif d'intégration a fait de la Cour de Justice l'arbitre final de ce jeu incertain.

B - Le jeu du principe de spécialité en matière communautaire est donc forcément incertain. Certes, il est incontestable que la Communauté obéit à ce principe cardinal du droit des organisations internationales et que, privée de "la compétence de la compétence", elle agit dans "les limites des compétences" qui lui sont confiées en vertu de l'article 3 du TCE. Par soustraction, on aurait donc la matière des compétences exclusives conservées par les Etats. La compétence des Etats est donc la règle et celle de la Communauté serait l'exception. Sauf que cette approche est tout sauf rigide. D'abord par ce que les traités permettent de faire varier l'étendue de l'attribution initiale en fonction de la rigueur des définitions, ensuite parce que des clauses "attrape-tout" telles que celles de l'article 100 relative à l'harmonisation des législations permet d'aller très loin, enfin parce que les compétences subsidiaires de l'article 235 permettent de remédier à un oubli ou un besoin. Qui plus est, il faut ajouter à cela la théorie jurisprudentielles des compétences implicites qui a fortement entamé l'exclusivité des Etats malgré son reflux actuel.

La répartition "horizontale" des compétences est donc en fait variable selon leur libellé, selon le rythme de l'intégration et même selon le cadre juridique retenu. Retenir la technique fédérale qui oppose les compétences retenues par les Etats à celles qu'ils partagent ou attribuent à l'entité fédérale n'est pas donc convaincant.

En fait, c'est dans le mouvement que tout se dessine: il est en effet des compétences qui ont été spécifiquement réservées comme celles touchant à leur sécurité dans le traité lui-même, au travers par exemple des articles 223 et 224; il est ensuite des compétences qui le sont implicitement comme pour la réserve d'ordre public de l'article 48 ou de l'article 36 ou le troisième pilier; enfin, il est des compétences nationales qui sont tantôt coordonnées, encadrées, transférées ou mêmes disparues.

Il - Une approche "verticale" est donc indispensable pour saisir la dynamique du processus car le débat sur les compétences est essentiellement

un débat d'ordre normatif auquel il faut ajouter la compétence exclusive d'exécution des Etats (A), avant d'évaluer la régulation qui est nécessaire.

A - L'application effective des règles communautaires est confiée aux Etats en vertu d'un schéma de décentralisation normative tout à fait remarquable. En vertu de l'obligation de coopération loyale de l'article 5, les Etats mettent donc leur appareil institutionnel au service de la Communauté, en vertu d'un dédoublement fonctionnel remarquable. On retrouve là le jeu d'un fédéralisme coopératif existant en Suisse ou en RFA qui renouvelle considérablement les données du débat européen quand on en prend conscience. Tout comme il convient de prendre conscience des risques technocratiques et démocratiques qu'il induit.

Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une compétence exclusive de l'Etat, au nom du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale, que de définir les rouages et les techniques qui lui permettront de donner vie à ses obligations communautaires, qu'il s'agisse de personnes publiques ou privées (comme en matière sociale) ou de personnes décentralisées ou pas comme dans les Etats fédéraux. De l'exécution normative parfaitement symbolisée par ce acte typique qu'est la directive communautaire à l'exécution administrative ou juridictionnelle, tout le système communautaire repose sur le pari de la collaboration quitte à poser des questions complexes lorsque le juge, la Constitution ou la responsabilité de l'Etat posent des problèmes particuliers.

B - La nécessité de principes de régulation caractérise alors le fonctionnement de l'ensemble, qu'il s'agisse au plan positif de faire en sorte que les compétences nationales puissent continuer à jouer ou, au plan négatif, d'interdire que ces compétences étatiques exclusives portent atteinte à l'intérêt communautaire.

La régulation négative des compétences exclusives des Etats s'effectue différemment selon que l'on est dans un domaine "réservé" par les Etats car il n'aurait pas été attribué à la Communauté ou selon que la compétence nationale n'existerait que parce que la Communauté ne serait pas encore intervenue. Dans le premier cas, l'exclusivité de la compétence nationale n'équivaut pas à un blanc-seing. Autrement dit, il ne peut ignorer d'une main, celle de sa compétence, ce qu'il a concédé de l'autre main à la Communauté. Ceci implique d'une part que l'Etat tolère une éventuelle intervention du droit communautaire au nom de son effet utile, mais aussi que les compétences communautaires ne soient pas transgressées. D'où, progressivement une véritable "ambiance" communautaire, une véritable "communautarisation" de pans entiers de compétences nationales souveraines.

Les contraintes de l'ordre public national ou le jeu de la répression pénale illustrent parfaitement ce glissement progressif. Dans le cas où l'on se situerait dans une matière appartenant à la Communauté mais non encore exercée par celle-ci, si la compétence virtuelle de la Communauté n'a pas éteint la compétence nationale, cette dernière a cependant vocation à refluer au fur et à mesure que la Communauté interviendra pleinement.

La régulation positive des compétences exclusives des Etats ou leur protection si l'on préfère s'effectue par le biais de principes que le juge communautaire avait mis en œuvre et que le traité a désormais inscrit dans son article 3: le principe de subsidiarité et celui de proportionnalité.

Définissant le champ et le degré de l'intervention communautaire les deux principes apparaissent désormais dans l'ordre communautaire comme les principes constitutionnels qu'ils sont déjà dans l'ordre interne, comme la jurisprudence récente de la CJCE en atteste. Outre la régulation qu'ils doivent permettre à l'avenir, tant pour justifier l'intervention de la Communauté que pour lui imposer de retenir les modes d'intervention les plus adaptés, ces deux principes accréditent en fait l'idée de départ, celle selon laquelle les Etats membres seraient dépositaires de la compétence de base.

En conclusion, l'abstraction et la complexité de ce débat ont au moins un mérite: il est sans doute temps de lever le tabou de la démarche constituante de la construction européenne et de se fixer une ligne d'action plus claire sans la quelle l'adhésion des citoyens de l'Union sera sans doute difficile à réaliser.

LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

Tratar el tema de las competencias exclusivas de los Estados miembros en el seno de la Unión Europea es algo particularmente difícil, por varios motivos.

En primer lugar, porque la dicotomía entre competencia comunitaria y competencia nacional es ya delicada de tratar a partir de la elaboración del Tratado de Roma y no se ha simplificado con la aparición de este objeto no identificado del Derecho europeo que es la Unión Europea, obligando a añadir un tercer grado en el análisis de las competencias: las competencias de la Unión Europea. En segundo lugar, porque la cuestión de las competencias exclusivas de los Estados miembros toma una resonancia particular en el marco de un coloquio como el que se está celebrando, consagrado al regionalismo y al poder local, obligando a interrogarse sobre el lugar reservado a los poderes locales en la Unión. Por último, dado que la lógica de los políticos, constitucionalistas y administrativistas se adapta difícilmente a la del proceso de integración comunitario, cuyo funcionalismo ha evolucionado considerablemente y no se presta a parrillas de análisis y de distribución del poder a los que estamos acostumbrados en nuestros derechos internos.

A partir de aquí, hay que aclarar dos cuestiones: la complejidad del tema y su actualidad. En cuanto a la complejidad del problema no hay a estas alturas que demostrarla y sólo nos limitaremos a subrayar que el rechazo político a abordarlo de frente ha conducido a dejar en suspenso las cuestiones tan decisivas como la constitucionalidad de las diferentes modificaciones de los Tratados constitutivos, la democratización y la transparencia de la

acción comunitaria o de la desposesión de competencias para los poderes locales, implicados por la integración comunitaria. La actualidad de la cuestión no debe tampoco ser subestimada en la medida en que la lógica del Tratado de la Unión Europea nos lleva desde Maastricht hasta Amsterdam a territorios inexplorados hasta ahora: de la construcción en pilares que nos muestra que pocos terrenos escapan a la influencia comunitaria hasta las perspectivas dibujadas por las “cooperaciones reforzadas”, está claro que la materia de las competencias exclusivas de los Estados se ve profundamente afectada por los progresos de la integración.

Sobre estas bases, es posible recordar una serie de cuestiones, como que las competencias exclusivas de los Estados se establecen clásicamente a partir de una delimitación de tipo horizontal (I), situación que es sin embargo totalmente incomprensible sin el auxilio de una parrilla de análisis vertical de las competencias, estando todo regulado por los principios de acción (II).

1. Parte

Sería enunciar una banalidad pensar que las competencias exclusivas de los Estados se deducen de una comparación con las competencias comunitarias. Es sin embargo asombroso constatar que los tratados constitutivos no contemplan efectuar esta deducción (A) lo que vuelve el principio de especialidad particularmente complejo (B).

A. La ausencia en los tratados de una cláusula general de reparto de competencias, de tipo federal, hace especialmente complejo identificar los ámbitos adjudicados a uno y a otro. La explicación es en cierto modo política, en la medida en que el “tabú federal” impedía sin duda a los Estados miembros abordar este problema. A partir de ahí, es utilizando los objetivos como el Tratado y en particular su artículo 3 TCE¹ reformado han atribuido competencia a la Comunidad sin, al contrario, reservar exclusivamente a los Estados materias que no estaban cubiertas. Tan pronto, en efecto, el mantenimiento de la competencia nacional ha sido reafirmado, sin ser por otra parte libre, como es el caso para la reserva de orden público, tan pronto el principio de integración ha obligado a los Estados miembros a usar sus competencias exclusivas con precaución y con respecto a su pertenencia a las Comunidades Europeas. Esta interconexión compleja y obligatoriamente en movimiento como consecuencia de la propia estructura dinámica del propio objetivo de la integración ha hecho del Tribunal de Justicia el árbitro final de este juego incierto.

B. El juego del principio de especialidad en Derecho comunitario es por lo tanto forzosamente incierto. En efecto, es incontestable que la Comunidad obedece a ese principio cardinal del Derecho de las Organizaciones

1. N. Del T.: En la actualidad, y tras la reenumeración del Tratado de la Comunidad Europea de acuerdo con el Tratado de Amsterdam, la numeración del artículo se mantiene.

Internacionales y que, privado de “la competencia de la competencia”, actúa en los límites de las competencias que le son confiadas por el artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea. Por sustracción, tendríamos entonces el contenido de las competencias exclusivas que conservan los Estados. La competencia del Estado es pues la regla y la de las Comunidades Europeas es la excepción. La única pega es que esta formulación es muy rígida. En principio porque los tratados permiten variar la extensión de la atribución inicial en función del rigor de las definiciones, a continuación porque las cláusulas absorbentes como la del artículo 100 TCE² sobre la armonización de legislaciones permite ir muy lejos, en fin porque las competencias subsidiarias del artículo 235 TCE³ permiten solventar un olvido o una necesidad. Hay que añadir a esto la teoría jurisprudencial de las competencias implícitas que ha condicionado enormemente la exclusividad de los Estados a pesar de su reflujo actual.

El reparto horizontal de las competencias es pues variable de acuerdo con su expresión, según el ritmo de la integración e incluso según el marco jurídico que se tenga en cuenta. Tener en cuenta la técnica federal que opone las competencias retenidas por los Estados a las que comparten o atribuyen a la entidad federal no es convincente. De hecho, es a través del movimiento como todo se dibuja: se trata por ejemplo de las competencias que han sido específicamente atribuidas como las que afectan a su seguridad en el tratado mismo, a través por ejemplo de los artículos 223 y 224 TCE⁴; lo es también respecto de las competencias que lo son implícitamente como para la reserva de orden público del artículo 48 TCE⁵ o del artículo 36 TCE⁶ o del tercer pilar. En fin, lo es respecto de las competencias nacionales que son tan pronto coordinadas, enmarcadas, transferidas o incluso desaparecidas.

2. Parte

Es por lo tanto indispensable un acercamiento vertical para captar la dinámica del proceso dado que el debate sobre las competencias es esencialmente un debate de orden normativo al que hay que añadir la competencia exclusiva de ejecución estatal (A), antes de evaluar la regulación que es necesaria.

2. N. Del T.: En la actualidad se trata del artículo 94 del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reenumeración producida por el Tratado de Amsterdam.

3. N. Del T.: En la actualidad se trata del artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reenumeración producida por el Tratado de Amsterdam

4. N. Del T.: En la actualidad se trata de los artículos 296 y 297 del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reenumeración producida por el Tratado de Amsterdam.

5. N. Del T.: En la actualidad se trata del artículo 39 del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reenumeración producida por el Tratado de Amsterdam

6. N. Del T.: En la actualidad se trata del artículo 30 del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reenumeración producida por el Tratado de Amsterdam

A. La aplicación efectiva de las reglas comunitarias se confía a los Estados en virtud de un esquema de descentralización normativa muy destacable. En virtud del principio de cooperación leal del artículo 5 TCE⁷, los Estados ponen su aparato institucional al servicio de la Comunidad, en virtud de un desdoblamiento funcional muy reseñable. Entra en juego un federalismo cooperativo como el existente en Suiza o en la República Federal de Alemania, que renueva considerablemente los datos del debate europeo cuando se percibe completamente. Asimismo conviene tener en cuenta los riesgos tecnocráticos y democráticos que conlleva. Se trata de una competencia exclusiva del Estado, en base al principio de autonomía institucional y procedimental, más que de definir los engranajes y las técnicas que permitirán dar vida a las obligaciones comunitarias, ya se trate de personas públicas o privadas (como por ejemplo en materia social), o de personas (descentralizadas o no), como en los Estados federales. A partir de la ejecución normativa, perfectamente simbolizada por ese acto normativo que es la Directiva, todo el sistema comunitario reposa sobre la apuesta de colaboración no deja de plantear cuestiones complejas cuando el juez, la Constitución o la responsabilidad del Estado plantean problemas particulares.

B. La necesidad de principios de regulación caracteriza entonces el funcionamiento del conjunto, ya se trate de un plan positivo de hacer de tal forma que las competencias nacionales puedan continuar actuando o, en el plano negativo, de prohibir que estas competencias estatales exclusivas conlleven un atentado al interés comunitario.

La regulación negativa de las competencias exclusivas de los Estados se efectúa de manera diferente según que se esté en una materia “reservada” por los Estados, pues no habría sido atribuido a la Comunidad, o según que la competencia nacional no existiera más que porque la Comunidad no hubiera intervenido aún. En el primer caso, la exclusividad de la competencia nacional no es absoluta. Dicho de otro modo, no puede ignorar por un lado lo que ha sido concedido por otro lado a la Comunidad. Esto implica por un lado que el Estado tolera una eventual intervención del Derecho comunitario en nombre de su efecto útil, pero también que las competencias comunitarias no sean transgredidas. De donde se obtiene progresivamente un verdadero ambiente comunitario, una verdadera “comunitarización” de bloques completos de competencias nacionales soberanas. Las obligaciones del orden público nacional o el juego de la represión penal ilustran perfectamente este deslizamiento progresivo. En el caso en el que se sitúe en una materia perteneciente a la Comunidad pero no ejercida todavía por ésta, es decir que si la competencia virtual de la Comunidad no ha obstaculizado aún la competencia nacional, ésta última tiene sin embargo vocación de volver a medida en que la Comunidad intervenga plenamente. La regulación positiva de las competencias exclusivas de los Estados o su protección si se prefiere, se efectúa mediante los principios que el juez comunitario había puesto

7. N. Del T.: En la actualidad se trata del artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reenumeración producida por el Tratado de Amsterdam

en práctica y que el Tratado ha inscrito desde ahora en su artículo 3⁸: Los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Definiendo el campo y el grado de la intervención comunitaria estos dos principios aparecen a partir de ahora en el ordenamiento comunitario como principios constitucionales que ya están en el ordenamiento interno, como la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas atestigua. Además de la regulación que deben permitir para el futuro, tanto para justificar la intervención de la Comunidad como para imponerle la retención los modos de intervención más adaptados, estos dos principios acreditan de hecho la idea de salida, aquella según la cual los Estados miembros son depositarios de la competencia de base. En conclusión, la abstracción y la complejidad de este debate tienen al menos un mérito: es sin duda el momento de levantar el tabú del camino que constituye la construcción europea y fijar una línea de acción más clara sin la cual la adhesión de los ciudadanos de la Unión será sin duda más difícil de realizarse.

8. N. Del T.: Este artículo mantiene en la actualidad su numeración.

