

La répartition des compétences entre l'UE et les États membres dans le cadre de l'adoption des accords avec la Tunisie



Natan Obame

Doctorant en droit public, Faculté de Droit de l'Université de Paris-Est Créteil

Ouvrir une réflexion sur la répartition des compétences dans le cadre de l'adoption des accords négociés avec la Tunisie exige au préalable que soit rappelée la construction de la répartition desdites compétences.

Il paraît à ce titre nécessaire de souligner qu'entre le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne et l'avènement du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le système communautaire des compétences est passé de l'âge ingrat à l'âge mûr. Dit autrement, dans le traité de Rome ne figurait pas de référence expresse organisant le mode de répartition et d'exercice des compétences. Il ne figurait, donc dans le traité fondateur aucune expression de compétence d'attribution, encore moins celle de compétence partagée. D'un côté, le silence conventionnel originel a suscité une réaction juridictionnelle majeure et constante.

D'un autre côté la doctrine¹ amorça un processus de construction sans précédent qui témoigne de la nécessité de répondre à la question du "qui fait quoi". Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a ainsi fourni, pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, un support écrit à la notion de « compétence partagée ».

Le pragmatisme juridictionnel n'est pas né sans fondement, car le mutisme conventionnel n'a jamais signifié absence de répartition en tant que telle: elle était « simplement sous-jacente au lieu d'être apparente, implicite au lieu d'être explicite² ». Ainsi, sous l'empire des traités

initiaux, il fut beaucoup plus question de déduction que de présentation expresse et organisée des compétences. Tout restait cependant à forger, car, au-delà de ce cadre très général et confus, les imprécisions étaient nombreuses. De ce fait, le juge a, au gré des décisions, tenté de consacrer des principes structurants susceptibles d'enclencher le fonctionnement du système d'intégration.

La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la Cour) a, pour la première fois énoncé et de manière expresse la compétence exclusive de la Communauté dans le domaine de la politique commerciale commune³.

C'est ultérieurement, sur la base d'une synergie entre la pratique, la doctrine et la jurisprudence que s'est progressivement formalisée la répartition des compétences au sein de l'Union; celle-ci appuyée par la codification des principes dégagés notamment par la Cour⁴.

Ainsi de ces contributions ont émergé des compétences explicites et exclusives de l'Union sur le plan interne et externe, sans pour autant que cela ne supprime les compétences exclusives des États membres.

Au regard de ce qui précède, il ressort donc, en principe, une répartition tripartite des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Par conséquent, il n'est pas question, ici, de procéder à une analyse exhaustive du discours doctrinal sur le système des compétences. L'entreprise repose sur des principes régulateurs clairement identifiés. Cette réflexion émet donc

3 CJCE, 13 dé. 1973, S. Diamantarbeiders, C- 37 et 38/73, rec., p.1609 ; CJCE, avis n°1/75, 11 nov. 1975 ; CJCE, 15 déc. 1976, S. Donckerwolcke, aff. 41/76, rec., p.1932; C'est le cas de l'affaire Donckerwolcke déjà citée qui concerne l'hypothèse de l'inachèvement de la politique commerciale commune. Dans ce contexte, la Cour a dégagé une solution « qui a le mérite de concilier deux impératifs : le caractère exclusif de la compétence communautaire et la nécessité de prendre un certain nombre de mesures de politique commerciale. », Y. Gautier, op.cit., p.169.
4 Y. Gautier, op.cit., p. 165-189

La répartition des compétences entre UE et les États membres

une articulation autour de ces principes. Ce propos tentera d'explicitier la répartition au regard des accords négociés avec la Tunisie, notamment l'accord d'association signé à Barcelone en 1995 et dont l'objectif essentiel est la conclusion d'un accord de libre-échange (ALECA).

Il s'agira, dans une première partie, de préciser les compétences exclusives de l'Union et les compétences partagées avec les États membres, et de relever dans une seconde partie, les compétences exclusives des États membres avant d'en tirer les conséquences au regard des négociations lentes avec le partenaire tunisien.

I-PRÉCISION DES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES ÉTATS MEMBRES

Dans cette partie, il est abordé d'une part, les compétences exclusives de l'Union européenne (A), puis, d'autre part, les compétences partagées avec les États membres (B).

A- Les compétences exclusives de l'Union européenne sur le plan externe

Les traités, organisant la répartition des compétences, permettent d'en tirer d'abord des compétences explicites, ensuite les compétences implicites et enfin les compétences subsidiaires. En ce qui concerne les compétences explicites, le traité instituant la Communauté européenne n'a explicitement attribué de compétence externe que dans deux cas : la politique commerciale (article 133) et les accords d'association (article 310). Cette compétence a été étendue au domaine de l'investissement au profit de la Commission européenne, car depuis l'adoption du traité de Lisbonne, les investissements directs étrangers relèvent de la compétence exclusive de l'Union (article 207 du TFUE)⁵. Au regard de ce qui précède, l'Union européenne dispose donc d'une compétence exclusive en ce qui concerne la réalisation des objectifs généraux et les définitions générales consacrés dans les principaux titres et chapitres de l'accord.

Par ailleurs, conformément à l'article 207 du traité CE, l'Union est compétente pour assurer la négociation et

5 Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les investissements étaient un domaine de compétence partagée entre l'UE et ses États membres, qui jouaient des rôles complémentaires dans la définition des politiques: tandis que l'UE poursuivait la libéralisation des investissements directs étrangers, notamment par le biais de ses accords commerciaux avec les pays tiers, les États membres s'attachaient à protéger les flux d'investissement en concluant des traités bilatéraux d'investissement.

l'adoption dans le commerce des marchandises. De même, les questions relatives au commerce, aux investissements dans la production d'énergies renouvelables, ainsi qu'en matière de commerce des services et des marchés publics relèvent de sa compétence, dès lors que ces derniers ne sont pas liés au domaine des transports⁶, car les transports relèvent, sauf quelques exceptions⁷, de la compétence partagée avec les États membres.

De plus, les aspects commerciaux et droits de la propriété intellectuelle restent dans le champ d'intervention des institutions européennes au même titre que les questions relatives à la concurrence et à ses domaines annexes⁸.

En outre, l'Union est compétente dans la conservation des ressources marines vivantes⁹ et plus généralement en ce qui relève du développement durable, du commerce des services de transport ferroviaire et routier. Enfin, le règlement des différends, la transparence et la médiation relèvent des institutions de l'Union, dès lors que les dispositions de l'accord s'appliquent uniquement aux parties de l'accord pour lesquelles l'Union jouit d'une compétence externe exclusive.

Ainsi aux termes de l'article 79 de l'accord d'association: "Le Conseil d'association est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement de la République tunisienne". Cela implique donc qu'en cas de différend dans l'un des domaines précédemment relevés, l'Union serait compétente.

Mais quid d'un différend qui excéderait les domaines identifiés?

6 Car les transports relèvent de la compétence partagée avec les États membres: voir infra note 8 à l'exception des domaines ferroviaire et routier.

7 Ibid. supra note 6.

8 Conformément aux articles 106, 107, 108 du traité TFUE et la jurisprudence constante de la Cour.

9 La Cour a affirmé que la Communauté avait une compétence exclusive pour prendre des mesures de conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique de la pêche, tant de manière autonome que sous la forme d'engagements contractuels avec des pays tiers et ce, à l'expiration du délai fixé par l'article 102 de l'Acte d'Adhésion de 1972, c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 1979, v. CJCE, 14 juil. 1976, Kramer, aff.3, 4 et 6/76, rec., p. 1279.

La répartition des compétences entre UE et les Etats

En tout état de cause, les institutions européennes jouissent d'une compétence étendue en plusieurs domaines couverts par l'accord d'association, mais sans aucun doute, pas tous. En conséquence, cet ensemble de considérations permet d'établir un premier aspect de complémentarité avec les États membres.

B- Les compétences partagées entre l'Union et les États membres

La répartition des compétences externes entre l'Union et ses États membres est davantage plus complexe que la distribution des compétences internes. Cela empêche d'en assurer la distinction.

Ainsi, l'Union jouit de compétences qu'elle partage avec les États membres conformément aux principes dégagés par la Cour et la doctrine, parmi lesquels figure le principe de subsidiarité. Ce dernier établit l'articulation des interventions entre l'Union et les États membres.

A ce titre, on note que les dispositions relatives au commerce des services de transport aérien, des services de transport maritime et des services de transport par voies et plans d'eau navigables, y compris les services intrinsèquement liés à ces services de transport s'inscrivent dans le cadre de la compétence partagée.

De même, les formes d'investissements autres que les investissements étrangers directs, au regard de l'article 207 TFUE, fondent la limitation de la compétence exclusive de l'Union, bien que celle-ci permette dans une certaine mesure de formaliser une politique d'investissement commune. Par conséquent, les États membres sont admis à intervenir dans ce champ non couvert par l'Union.

Aussi, les dispositions relatives aux marchés publics dans la mesure où elles s'appliquent aux services des transports et aux services consubstantiellement liés aux services de transport favorisent la compétence des États membres, car le domaine des transports, conformément à l'article 4, paragraphe 2, point g, et au titre VI du traité FUE, constitue un domaine de compétence partagée¹⁰.

On notera également que les dispositions relatives aux aspects non commerciaux des droits de propriété intel-

¹⁰ La politique des transports fait partie des domaines politiques communs depuis plus de 30 ans. Le coup d'envoi a été donné par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 22 mai 1985 sur le recours en carence du Parlement européen contre le Conseil.

lectuelle fondent l'intervention des États membres, car ce domaine est progressivement devenu une compétence partagée¹¹.

Par ailleurs, les dispositions qui fixent des normes de base en matière de travail et d'environnement et qui relèvent du champ d'application soit de la politique sociale, soit de la politique de l'environnement posent aussi les bases de la compétence partagée avec les États membres. En effet, au sens du traité, la politique sociale et de l'emploi relève principalement de la compétence des États membres. Les fonds de l'Union soutiennent et complètent leurs actions¹².

De même en ce qui concerne l'environnement, on peut se référer à la politique mise en place par l'Union jusqu'en 2020 qui repose sur le 7e programme d'action pour l'environnement dont la mise en œuvre relève des institutions européennes et des États membres.

Enfin, le règlement des différends ainsi que les mécanismes de médiation et de transparence dans la mesure où ces dispositions, s'appliquent aux parties de l'accord pour lesquelles l'Union jouit d'une compétence externe partagée.

La précision des compétences sus-réalisée convoque que ces dernières soient orientées vers un usage certes moins évident, mais d'utilité possible pour les accords, en prenant pour appui, les compétences exclusives des États membres qui subsistent sur le plan externe.

II- LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES, UNE PERSPECTIVE STRATÉGIQUE POUR L'ADOPTION DES ACCORDS

Les négociations avec la Tunisie présentent un ralentissement dû à plusieurs facteurs identifiés¹³. Ces facteurs

¹¹ Pour ne citer que les textes les plus importants : la directive 89/104/CEE du 21 décembre 1988 sur les marques, la directive 98/71/CE du 13 octobre 1998 sur les dessins et modèles, la directive 91/250/CEE du 14 mai 1991 sur les programmes d'ordinateur, la directive 96/9/CE du 11 mars 1996 sur les bases de données, la directive 98/44/CE du 6 juillet 1998 sur les inventions biotechnologiques, la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 sur le droit d'auteur, ou – plus récemment – la directive 2004/48/CE du 29 avril 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle (plus communément dénommée «directive Contrefaçon»).

¹² Pour contrer les conséquences du vieillissement de la population, la politique sociale et de l'emploi de l'UE s'attache à : faciliter le passage de l'école au travail; faciliter la recherche d'un emploi; moderniser les systèmes de sécurité sociale; faciliter la mobilité des travailleurs dans l'UE, etc.

¹³ Fatma Marrakchi Charfi ALECA entre craintes et opportunités,

La répartition des compétences entre UE et les Etats membres

devraient, en tout état de cause, être pris en compte au regard du choix sociétal qu'implique l'accord de libre-échange. Dans ce cadre, il paraît utile de réaffirmer les compétences exclusives des États membres (A) aux fins d'envisager une articulation autre de celles-ci pour la dynamisation des négociations et accords (B).

A- La réaffirmation des compétences exclusives des États membres

Il est fondamental de relever que l'Union européenne n'a aucune compétence externe qui lui permettrait d'accepter d'être liée par la partie de l'ALECA négocié qui met fin à des accords bilatéraux conclus entre certains États membres et la Tunisie.

Dit autrement, au sens des traités, l'Union ne dispose pas de la compétence qui emporterait la disparition de celle des États membres, alors même que des traités bilatéraux existent entre ces derniers et la Tunisie. Car, bien que l'Union jouisse d'une compétence pour mener des actions et une politique commune en plusieurs domaines, cela n'implique pas que l'exercice de ces compétences puisse empêcher les États membres d'exercer les leurs. Ainsi, tirant de la diversité d'accords bilatéraux conclus entre certains États membres et la Tunisie dans des domaines excédant la politique commerciale commune et les extensions opérées, ces traités s'appliquent parallèlement, en toute cohérence.

Au regard de ce qui précède, un réajustement de l'article 79 de l'accord d'association aux termes duquel seules les institutions européennes participent aux institutions communes de l'accord est nécessaire. En effet, ces dispositions occultent l'applicabilité des accords bilatéraux et les domaines qu'ils couvrent et forcent une source unique et large en faveur de l'Union.

La volonté d'harmonisation est clairement exprimée dans la lettre de l'accord d'association, mais emporte, pour le moins en filigrane, une exclusion de la compétence exclusive des États membres dans les domaines croisés, nonobstant l'existence de traités bilatéraux.

Pour autant, au sens des traités européens, il n'est pas formellement possible de ne reconnaître que les compétences exclusives de l'Union et les compétences partagées, sans faire droit à celles qui sont exclusives aux États membres; d'autant plus que de nombreux domaines échappent encore au sens même des Traités à l'Union européenne.

Leader, 31 mai 2016, p.4.

Ainsi subsistent au profit des États membres, des compétences exclusives dont la mise en œuvre pourrait contribuer à la correction des pesanteurs dans le cadre de l'adoption des accords avec la Tunisie.

B- Les compétences exclusives des États membres au service de la dynamisation de l'adoption des accords

On conviendra que la puissance est un facteur structurant dans les relations internationales¹⁴. Ainsi des acteurs de force économique, sociale et politique manifestement déséquilibrées manqueraient difficilement de donner une lecture malaisée de leurs relations. La recherche d'un équilibre franc est donc consubstantielle aux relations euro-tunisiennes. L'équilibre souhaité est possible.

Il s'agit d'une démarche rigoureuse qui permet d'envisager l'usage des compétences exclusives des États membres sous un paradigme non pas nouveau, mais utile à l'articulation des compétences entre l'Union et les États membres. Car, les États membres jouissent de compétences exclusives au titre des accords bilatéraux conclus par certains d'entre eux avec la Tunisie.

Cependant, les relations euro-tunisiennes se heurtent à quelques réticences, doutes et réserves légitimes au regard notamment de la nature de certaines dispositions ou propositions de l'Union¹⁵.

Si l'Union européenne ne peut au regard des traités, mettre fin aux accords bilatéraux existant entre les États membres et la Tunisie, cela met en perspective la possibilité pour ces États de disposer d'une source stratégique de cohérence et d'intégration, mais surtout d'un potentiel levier d'influence, de stabilisation et de suppression des pesanteurs qui minent les accords. En effet, sans pour autant verser dans la surenchère des relations bilatérales, il y a lieu de relever que l'inter-influence dans le cadre bilatéral réduit considérablement les disparités et les déséquilibres entre les parties.

L'échelle réduite et quasi-similaire des facteurs pris en compte dans les accords (puissance économique et financière des partenaires,) permettrait de s'affranchir des réticences exprimées pour la mise en œuvre des accords. La mobilisation des compétences tirées des accords bilatéraux favoriserait davantage de confiance et d'assurance pour le partenaire tunisien au même titre qu'elle

¹⁴ Didier Billion, Introduction. État et nations dans la mondialisation, revue internationale et stratégique, 2016/2 (N° 102) p. 71-74
¹⁵ Christian Malis, Raymond Aron et le concept de puissance, Catallaxia, École normale supérieure, 2012

15 cf. supra note 9.

La répartition des compétences entre UE et les Etats membres

permettrait au sein de la partie européenne une intégration harmonisée, sans supprimer les potentialités des États membres sur le plan externe.

CONCLUSION

La réflexion sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres dans le cadre de l'adoption des accords avec la Tunisie permet d'identifier deux perspectives essentielles.