

Groupe de travail I « Subsidiarité »

objet : "Un contrôle efficace des compétences dans la législation de l'Union européenne"
- Document de M. Erwin Teufel

Les membres du groupe de travail trouveront ci-joint un document de M. Erwin Teufel, membre de la Convention.

CONTRIBUTION pour le Groupe de travail « Subsidiarité »
(Président: M. Iñigo Méndez de Vigo)

**UN CONTRÔLE EFFICACE DES COMPÉTENCES DANS LA LÉGISLATION DE L'UNION
EUROPEENNE**

I. Remarques préliminaires

Un contrôle efficace des compétences dans la législation communautaire requiert une répartition claire des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Nous allons revenir sur ce point.

II. Procéder non seulement au contrôle du principe de subsidiarité, mais également à celui des compétences

Notre objectif est d'écarter d'emblée ce conflit de compétences en matière d'édiction d'actes juridiques qui existait souvent entre l'Union européenne et ses Etats membres dans le passé. Il faudrait dissiper la crainte des parlements nationaux qui pensent être sujets à une perte croissante de leurs compétences en faveur de l'Union européenne. Comme l'a souligné le 25 juin 2002 le Directeur Général, M. Jean-Claude Piris, il s'agit essentiellement de contrôler les trois principes suivants :

- Principe de la compétence exclusive limitée (art. 5, par. 1, TCE)
- Principe de subsidiarité (art. 5, par.2, TCE)
- Principe de proportionnalité (art. 5, par. 3, TCE)

Il s'agit donc de procéder non seulement au contrôle du principe de subsidiarité mais également au contrôle des compétences.

III. Nécessité d'un contrôle préventif (« ex ante »)

La Cour européenne de justice a toujours assuré un contrôle a posteriori, c'est-à-dire suivant l'entrée en vigueur d'une loi, ce qui devrait en fait rester inchangé. Cependant, ce contrôle intervient tardivement et s'étale souvent sur plusieurs années, ce qui n'est point source de satisfaction.

Les conflits de compétences peuvent être évités si le contrôle s'effectue à temps et dans des délais courts, à savoir durant le processus législatif ou ultérieurement après l'adoption et toutefois avant l'entrée en vigueur d'une loi (« ex ante »). Cette amélioration des mécanismes de contrôle a gagné l'approbation de divers membres de la Convention et du Groupe de travail « Subsidiarité ».

IV. Il est possible d'envisager deux types de contrôles préventifs des compétences

Un contrôle préventif de compétences peut s'effectuer

- **durant toute la procédure législative** et doit être assuré par un nouveau **Comité politique parlementaire** à mettre en place (« comité visant à contrôler les compétences » = CCC),
- ou bien par un **Tribunal des compétences siégeant à la Cour européenne de justice** qui aura la possibilité d'intenter une nouvelle action en cas de conflits de compétences une fois le processus législatif terminé et **avant l'entrée en vigueur d'un acte juridique** (« modèle français »).

De bonnes raisons pour adopter ces deux solutions sont toujours avancées et les opinions continuent à diverger. Il faudrait que nous les soumettions à un examen profond au sein du groupe de travail avant d'opter pour l'une ou l'autre solution.

V. Contrôle préventif par le biais d'un Comité politique parlementaire chargé du contrôle des compétences (CCC)

Des membres de la convention comprenant MM. Glotz, Hain, Hübner, McSharry et Moscovici entre autres, ainsi que d'autres comme par exemple MM. Dini et Jürgen Meyer, se sont déjà prononcés en faveur de cette solution dans un document commun. Différentes possibilités pour l'organisation d'un tel comité chargé des questions de compétences peuvent être prises en considération. Le modèle suivant est actuellement en train d'être examiné :

Comité politique parlementaire chargé du contrôle des compétences

1. Composition

Il sera composé comme suit:

- De 5 membres issus du Parlement européen (avec expérience juridique si possible, mais pas indispensable), désignés par le Parlement européen pour une période de deux ans et demi.
- De 5 membres issus des parlements nationaux (avec expérience juridique si possible, mais pas indispensable), désignés par le Conseil pour une durée de deux ans et demi avec rotation annuelle durant les prochaines années.
- D'un membre du Conseil

Le Comité politique parlementaire chargé du contrôle des compétences sera donc composé de 11 membres et les décisions seront prises à la majorité.

2. Délai de recours

Le Comité politique parlementaire chargé du contrôle des compétences doit être saisi dans un délai d'un mois suivant la présentation de la proposition de la Commission.

3. Entités habilitées à faire usage du droit de recours

Peuvent faire usage du droit de recours le Conseil, le Parlement européen, le Comité des régions, tous les Etats membres, et selon la constitution du pays, toutes les régions dotées de pouvoirs législatifs.

4. Griefs

Les griefs concernent exclusivement les compétences (compétence exclusive limitée, subsidiarité, proportionnalité).

5. Délai

Le Comité doit statuer dans un délai de deux mois suivant le recours.

6. Caractère des décisions

Les avis n'ont pas de caractère obligatoire. Au cas où les griefs émis sur les compétences sont bien fondés, la Commission est tenue de réexaminer sa proposition.

7. Compétences de la Cour européenne de justice

La Cour européenne de justice est chargée du contrôle a posteriori de l'acte juridique entré en vigueur.

L'**avantage** de recourir aux décisions prises par un Comité politique parlementaire sur les questions de compétences réside particulièrement dans le fait que les avis soient émis à temps. En outre, les mécanismes de contrôle ne seraient pas forcément

juridiques, mais pourraient également contenir des jugements politiques. Ceci peut être d'un grand intérêt lorsqu'il s'agit de veiller au principe de subsidiarité, dans la mesure où le principe de subsidiarité (art. 5, par. 2, TCE), dans sa version actuelle, ne peut faire l'objet d'un recours juridictionnel dans une mesure très limitée. D'ailleurs, l'Avocat général Jacobs y a fait allusion le 25 Juni 2002 dans le Groupe de travail.

L'**inconvenient** de la solution du Comité politique parlementaire serait que ses avis ne soient pas contraignants. Le contenu et la qualité des avis devraient déterminer le nombre de fois où la Cour de justice devrait procéder à des contrôles a posteriori.

VI. Contrôle juridictionnel préventif des compétences par la Cour européenne de justice (le modèle français)

L'idée d'un contrôle juridictionnel a été approuvée dans le „Rapport Lamassoure“ du Parlement européen, par les membres de la Convention tels que MM Altmaier, Brok, Hänsch et Würmeling, ainsi que par le Comité UE du Bundestag allemand.

L'article 300, paragraphe 6, du Traité sur l'Union européenne (Caractère obligatoire des avis de la Cour de justice sur les accords internationaux envisagés par la Communauté) ainsi que les articles 61 et 62 de la Constitution française¹ pourraient être considérés comme des exemples de contrôle juridictionnel préventif.

Un éventuel modèle de contrôle juridictionnel pourrait se présenter comme suit:

Contrôle préventif par un Tribunal des compétences siégeant à la Cour européenne de justice

1. Composition du Tribunal des compétences

Le Tribunal des compétences sera composé de :

- 5 juges issus de la Cour de justice et désignés par celle-ci pour une période de cinq ans

¹ Les lois adoptées doivent être soumises au Conseil Constitutionnel qui doit statuer dans un délai d'un mois sur leur conformité à la Constitution

- 5 juges issus des cours suprêmes constitutionnelles des pays membres et désignés par le Conseil pour une durée de cinq ans avec rotation annuelle des Etats membres durant les années à venir
- 1 président de la Cour de justice, assurant la présidence

Le Tribunal des compétences sera donc composé de 11 membres. Les décisions seront prises à la majorité.

2. Délai de recours

Le Tribunal des compétences doit être saisi dans un délai d'un mois suivant l'adoption d'un acte juridique par le Conseil ou le Parlement et avant l'entrée en vigueur de l'acte.

3. Entités habilitées à faire usage du droit de recours

Les Etats membres, les régions dotées de pouvoirs législatifs (selon la constitution), le Comité des régions, toute majorité qualifiée au Parlement européen ainsi que tous les parlements nationaux peuvent saisir cette juridiction.

4. Grievs

Les griefs concernent surtout les compétences (compétence exclusive limitée, de subsidiarité et de proportionnalité).

5. Délai

Le Tribunal des compétences est tenu de statuer dans un délai de deux mois suivant la saisine.

6. Caractère des décisions

Les arrêts de ce Tribunal sur les questions de compétence ont un caractère obligatoire et sont définitifs. Au cas où il est statué qu'il n'y ait pas de compétence, l'acte est déclaré nul. Dans le cas contraire, l'acte juridique y afférent est adopté définitivement.

7. Contrôle a posteriori par la Cour de justice

Au cas où le Tribunal des compétences statue qu'il n'y ait pas de compétence, le contrôle a posteriori n'aura pas lieu pour cause de nullité de l'acte juridique. Dans le cas contraire, le contrôle a posteriori est effectué selon les dispositions générales prévues par le Traité. Toutefois, il n'est plus possible de mettre en question la compétence de l'Union européenne en matière de promulgation d'actes juridiques conformément à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne.

L'**avantage** réside dans le fait que les décisions de la Cour européenne de justice en matière de compétence, de par leur caractère contraignant, soient prises à temps. De même, les questions de compétences sont élucidées avant l'entrée en vigueur de l'acte. Le principe d'attribution de compétences (art. 5, par. 1, TCE) et celui de la proportionnalité peuvent être contrôlés juridiquement, rendant ainsi un contrôle efficace possible.

En ce qui concerne le contrôle du principe de subsidiarité, il faudrait s'attendre à des **inconvénients** si la version actuelle de l'article 5, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne reste inchangée.

L'article 5, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne contient des notions juridiques très vagues telles que « de manière pas suffisante », « meilleur » etc. En règle générale, la Cour de justice est tenue d'accepter les jugements politiques du

législateur et de ne pas contester un acte juridique. C'était également l'avis émis par l'Avocat général Jacobs le 25 juin 2002 dans le groupe de travail. Afin d'assurer un contrôle juridictionnel efficace du principe de subsidiarité, il serait indispensable de rendre le libellé de l'article 5, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne plus explicite, en le formulant par exemple ainsi (les propositions sont en **gras**) :

„Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres, **et que leur dimension et impact requièrent une meilleure réglementation au niveau communautaire.** “

Cette précision ou toute autre précision allant dans ce sens permettrait d'assurer un contrôle juridictionnel plus efficace du principe de subsidiarité.

VII. Conclusion

La conclusion à tirer est que la **solution juridique** mérite d'être privilégiée dans la mesure où elle permet une élucidation rapide et définitive des questions de compétence. Toutefois, il faudrait que nous examinions dans un premier temps, au sein de notre groupe de travail, ces deux possibilités pour aboutir à une décision convaincante.