

**BASES JURIDIQUES ET COMPETENCES
EN DROIT DE L'UNION EUROPEENNE**

Jacques ZILLER

*Professeur de droit de l'Union européenne à l'Université de Pavie,
anciennement professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

A la première lecture de l'Acte final de Lisbonne du 13 décembre 2007, les spécialistes de droit communautaire et les partisans d'une intégration européenne plus poussée – dont nous faisons partie – n'ont pu s'empêcher d'éprouver un agacement grandissant face à la multiplication des tautologies et redondances relatives aux compétences de l'Union et au principe d'attribution. Le comble est sans doute atteint à la lecture des articles 4 et 5 du traité sur l'Union européenne révisé (TUE) et de la Déclaration n° 18 concernant la délimitation des compétences qui répètent par trois fois, avec exactement les mêmes mots « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres » ; comme si nous ne le savions pas !

Si les rédacteurs du traité de Lisbonne et des textes l'accompagnant ont voulu ainsi enfoncer le clou, c'était sans doute pour répondre à des inquiétudes en provenance des États membres de l'Union.

Il y a peut-être une deuxième raison à cette insistance : une conséquence du débat relatif à la constitutionnalisation de l'Union européenne. La question de savoir si un traité pouvait constituer ou non une constitution a fait couler tant d'encre que l'on en a oublié de rappeler les caractéristiques inhérentes à un traité : l'établissement d'obligations entre États souverains et, dans la mesure où un tel traité crée des institutions, l'application du principe de spécialité – ou encore du principe des compétences d'attribution.

Le traité constitutionnel de 2004 ne différait pas en cela des traités établissant la Communauté et sur l'Union européennes. Pas plus que la Communauté, l'Union n'est assimilable à un État : elle ne dispose ni d'un territoire, ni d'une population qui lui soit propre. L'Union européenne ne peut disposer de la compétence territoriale propre aux États souverains, qui se distingue des compétences attribuées par son caractère général. De ce point de vue, ce qui apparaît comme une série de tautologies et de redondances inutiles aux yeux des communautaristes et des internationalistes dans l'Acte final de Lisbonne, peut être considéré comme une série de rappels utiles pour les spécialistes de droit interne, de même que pour les

politologues, sans parler des politiques, des journalistes et de l'opinion publique en général.

Au-delà de ces clarifications, lourdes dans leur insistance, les stipulations du traité de Lisbonne reprennent celles du traité constitutionnel de 2004 et consolident donc la distinction entre compétences et bases juridiques. Cette distinction était particulièrement claire dans le traité constitutionnel : les stipulations relatives aux compétences étaient formulées dans la première partie, qui leur consacrait le titre III (articles I-11 à I-18) ; les bases juridiques relatives à « l'étendue et [aux] modalités d'exercice des compétences de l'Union » se retrouvaient quant à elles dans la partie III, auquel renvoyait l'article I-12, § 6.

Le traité de Lisbonne répartit les formulations nouvelles du traité constitutionnel entre le TUE¹ et le TFUE² d'une façon qui ne coïncide pas avec la répartition entre première et troisième partie du traité constitutionnel. Les stipulations des traités de Rome et de Maastricht sont modifiées sans déplacements d'un traité à l'autre, à quelques exceptions près ; mais cela n'explique pas nécessairement les choix opérés pour les articles n'ayant pas d'antécédents dans les traités institutifs, comme le sont justement les articles 2 à 6 du TFUE constituant son titre Ier « catégories et domaines de compétences de l'Union ». Le choix de placer ces stipulations dans le TFUE plutôt que dans le TUE a pour effet apparent de confirmer, si besoin était, l'absence de hiérarchie entre les deux traités, réitérée dans les articles 1^{ers} TUE et TFUE.

L'article 1^{er} TFUE précise d'ailleurs que « Le présent traité organise le fonctionnement de l'Union et détermine les domaines, la délimitation et les modalités d'exercice de ses compétences », alors que les principes relatifs à la délimitation et à l'exercice des compétences – attribution, subsidiarité et proportionnalité – figurent à l'article 5 TUE. Les constitutions des Etats composés contiennent toutes des clauses délimitant la répartition des compétences entre l'Etat central ou fédéral et ses composantes, et l'absence de telles clauses dans le TUE fait ainsi contrepoids à l'apparence constitutionnelle que lui confère le titre « traité sur l'Union » par opposition au « traité sur le fonctionnement de l'Union ».

Au-delà de ces considérations découlant du maintien de deux traités institutifs, l'important est que la distinction entre bases juridiques et compétences sera renforcée, non seulement par rapport au texte des traités précédant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, mais aussi par rapport à la pratique. Les solutions dégagées par la pratique institutionnelle et la jurisprudence sont consolidées par les formulations du traité, et de nouvelles problématiques se profilent.

I - Les éléments constitutifs d'une base juridique en droit communautaire et de l'Union

Face à un projet d'acte, les juristes des institutions, organes et organismes de l'Union européenne ont pour premier réflexe de rechercher la base juridique qui pourrait lui servir de fondement ; les juges et avocats généraux de la Cour de justice

¹ Traité sur l'Union européenne – prolongement du titre I^{er} du traité de Maastricht sur l'Union européenne.

² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – prolongement du traité de Rome établissant la Communauté [économique] européenne.