

## Document 2 - Les compétences de l'Union (articles 2 à 6 du TFUE)

A l'origine, les compétences de l'UE résultaient moins d'un partage par matières que par la fixation d'objectifs assignés par les traités. En rupture avec cette logique, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établit une distinction entre les *compétences exclusives* de l'Union, les *compétences partagées* entre celle-ci et ses Etats membres et des *compétences subsidiaires ou d'appui*.

Compétences exclusives	Compétences partagées	Compétences subsidiaires
<i>Celles dans le cadre desquelles l'Union peut seule légiférer.</i>	<i>Celles dans le cadre desquelles l'Union ne peut intervenir que dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.</i>	<i>Celles où les Etats membre coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union</i>
Règles de douane Règles de la concurrence Politique monétaire Conservation des ressources biologiques de la mer Politique commerciale extérieure	Marché intérieur, Politique sociale, Cohésion économique, sociale et territoriale, Agriculture et pêche Protection des consommateurs, Transports, Réseaux transeuropéens, Espace de liberté, Sécurité et justice, Sécurité et santé publique, Recherche, Développement technologique et de l'espace, Energie, Aide humanitaire, Coopération au développement	Politiques économiques Politiques de l'emploi Politiques sociales Protection de la santé Politiques d'industrie Politiques de culture Politiques de tourisme Protection civile Coopération administrative

D'autres domaines, comme la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la politique de Défense commune (PESD), ne relèvent pas de la procédure législative ordinaire, mais seulement de la coopération intergouvernementale et est subordonnée à la réunion à l'unanimité des Etats membres au Conseil européen et au Conseil des ministres.

Après le traumatisme provoqué par le rejet du traité constitutionnel, le Traité de Lisbonne a dû rassurer les gouvernements des Etats membres sur la sauvegarde de leur souveraineté. Aussi l'article 4 précise-t-il que « toute compétence non attribuée dans les traités appartient aux Etats membre ».

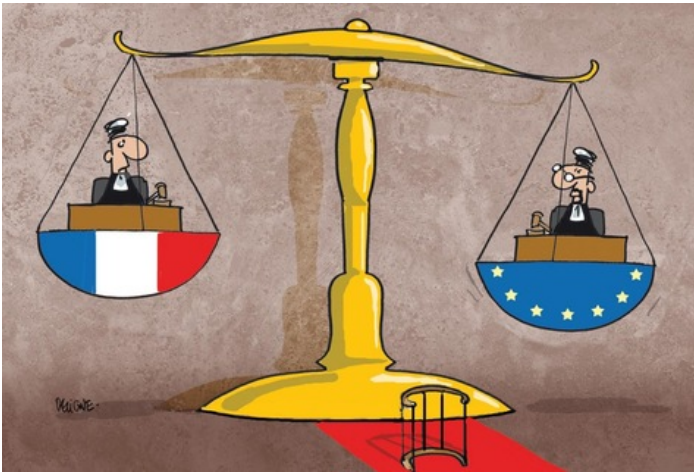
D'après Jean-Louis QUERMONNE, Le système politique de l'Union européenne, Montchrestien, 2010, pp. 35-37

### Les principes de proportionnalité et de subsidiarité

L'article 5 TUE prescrit qu'« en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action engagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux en raison des dimensions ou des effets de l'action engagée, au niveau de l'Union ». [...] L'alinéa 4 du même article ajoute qu'« en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif des traités ».

1. **Expliquer** – Expliquez le principe de subsidiarité.
2. **Justifier** – La France peut-elle décider seule
  - a. D'instaurer des droits de douane de 20% sur les produits qu'elle importe ?
  - b. D'augmenter le nombre de fonctionnaires de 20% ?
  - c. De supprimer le « droit du sol » pour l'acquisition de la nationalité française ?
  - d. D'imposer un quota de 20% de chansons françaises à la radio ?
  - e. D'étendre le RSA à tous les jeunes de moins de 25 ans ?
3. **Résumer** – Montrez que le partage des compétences défini dans les traités européens entraîne de nouvelles contraintes dans la conduite de l'action publique.

### Document 3 - Les juges européens imposent leur loi à la France



La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui doit rendre jeudi 26 mai un arrêt attendu concernant la prise en charge des détenus malades, pourrait une nouvelle fois condamner la France.

(Frédéric Deligne)

Le poids grandissant pris par la jurisprudence européenne dans notre droit interne fait débat. Pour le président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer, les juges européens vont trop loin. Les avocats voient au contraire en eux les garants de nos droits fondamentaux.

Quelles doivent être les conditions de détention pour les prisonniers hospitalisés ? C'est la question soumise aujourd'hui aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), après la saisine d'un détenu français. Des requêtes comme celle-là, la CEDH en reçoit tous les jours. En 2010, elle a jugé 1 400 plaintes de Français. « Saisir Strasbourg » est désormais un réflexe, une expression courante dans les cabinets d'avocats. Ces dernières années, la France s'est d'ailleurs fait épingleur par la Cour dans divers domaines : adoptions, écoutes téléphoniques, procès par contumace, conditions de détention, statut du parquet, etc.

Sa condamnation, toute récente, en matière de garde à vue, a sans doute été l'une des plus lourdes de conséquences. Les juges français ont dû appliquer sans délai l'arrêt de la CEDH. Résultat : policiers, avocats, magistrats ont, du jour au lendemain, été contraints de repenser totalement le déroulement des interrogatoires. Et les avocats amenés à être présents aux côtés de leurs clients dès le début de leur garde à vue, sans attendre que la nouvelle loi sur la garde à vue – en débat au Parlement depuis plusieurs mois – ne soit promulguée. Preuve, pour ceux qui en doutaient encore, que la jurisprudence de la CEDH prime définitivement sur le droit national.

#### « CERTAINS GROUPES DE PRESSION INSTRUMENTALISENT LA COUR EUROPEENNE »

Comment réagir face au pouvoir grandissant de cette juridiction supranationale ? Faut-il voir en elle une garante des droits fondamentaux reconnus depuis plus de soixante ans par la Convention européenne des droits de l'homme ? S'apparente-t-elle, au contraire, à une sorte de « gouvernement des juges » court-circuitant de façon illégitime les parlements nationaux ? Élus et avocats divergent sur ce point.

« Certains groupes de pression instrumentalisent la Cour européenne afin d'imposer des choix qui devraient relever de la représentation nationale, déplore le président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer. Les grands débats de société ne doivent pas être tranchés par un juge, mais débattus par les élus de la nation. » Une critique que ne partage pas M<sup>e</sup> Patrice Spinosi, le principal plaideur des dossiers français à Strasbourg. « C'est au pouvoir judiciaire d'être le garant des libertés. Lorsque nos représentants portent atteinte à nos droits fondamentaux, on ne peut que se féliciter que le juge mette en échec le pouvoir du Parlement. La légitimité électorale n'est plus la seule qui vaille ! »

Au fil des décennies, la CEDH a, petit à petit, étendu son domaine de compétence. « Comme la convention européenne est rédigée en termes très généraux, les juges ont pu faire une lecture très extensive du texte et se positionner sur des sujets très variés », analyse le juriste spécialiste du droit européen, Joël Andriantsimbazovina.

#### « DANS LES DOMAINES EPINEUX, LA COUR ATTEND SOUVENT QU'UN CONSENSUS SE DESSINE »

Qu'on ne s'y trompe pas. Les juges de Strasbourg prennent soin de ne pas jouer les arbitres sur des dossiers susceptibles de diviser les opinions publiques. Autant la Cour condamne sans hésitation les États enfreignant les articles 5 et 6 de la Convention – qui traitent de la sûreté des individus et des conditions du procès équitable –, autant elle se montre très prudente sur des sujets polémiques comme l'euthanasie ou l'avortement. Sur ces points, elle veille à laisser une « marge d'appréciation aux États »

« Dans ces domaines épineux, la Cour attend souvent qu'un consensus se dessine en Europe avant d'adopter une démarche plus hardie », précise Vincent Berger, juriste à la CEDH. On a pu le constater, ces dernières années, dans les affaires traitant des droits des personnes homosexuelles. La CEDH a sanctionné lourdement les pays qui répriment pénalement de telles orientations sexuelles mais elle se refuse à sanctionner les pays qui interdisent le mariage de personnes de même sexe – une interdiction encore massive en Europe. « Les juges veillent aussi à prendre en compte la spécificité culturelle et historique de chaque pays, ajoute Vincent Berger. En matière religieuse, par exemple, ils savent très bien que les Français ont une conception très pointilleuse de la laïcité alors que les Italiens, à l'inverse, ont tendance à considérer la religion comme une partie de la culture nationale. »

Voilà qui explique que la CEDH puisse permettre la présence du crucifix dans les écoles publiques italiennes et, dans le même temps, laisser la France libre d'exclure des établissements publics des jeunes filles portant le voile. Prochainement, la CEDH pourrait se positionner sur des litiges intéressants tout particulièrement la France : l'interdiction du port du voile intégral dans l'espace public, mais aussi la transcription en droit interne des actes de naissance des enfants nés à l'étranger. (1)

(1) *La France refuse la transcription d'actes de naissance d'enfants nés d'une gestation pour autrui.*

Les juges européens imposent leur loi à la France, Marie BOËTON, La Croix, 25 mai 2011

1. **Expliquer** – Quel est le rôle de la cour européenne des droits de l'homme
2. **Illustrer** – Donnez deux exemples où ses décisions ont eu des effets concrets sur l'action publique en France
3. **Discuter** – Discutez de la légitimité de cette institution
4. **Analyser** – Analysez le dessin de presse en début d'article

## Document 4 : OGM : la France condamnée par la Cour européenne de justice

La Cour européenne de justice (CEJ) a condamné la France, mardi 9 décembre, à une amende de 10 millions d'euros pour avoir tardé à transposer une loi européenne sur les organismes génétiquement modifiés, finalement inscrite dans la législation française en juin. Dans un communiqué, la Cour explique sa décision par "la répétition de comportements infractionnels commis par la France dans le secteur des OGM".

En 2004, la Cour avait une première fois condamné la France pour n'avoir pas transposé cette directive de 2001 sur le contrôle de la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement. Cette directive vise à rendre la mise en culture et la commercialisation des OGM plus transparente, à limiter cette autorisation à une durée de dix ans renouvelable et à introduire un contrôle obligatoire après la mise sur le marché des OGM. Elle rend aussi obligatoire la consultation du public et l'étiquetage des OGM.

### MANQUEMENT GRAVE

La France ne s'étant toujours pas conformée à cet arrêt deux ans plus tard, la Commission européenne avait de nouveau saisi la CEJ en décembre 2006 pour réclamer une nouvelle condamnation et des sanctions financières. Mais les juges ont estimé que la directive ayant été transposée de façon "complète" en juin 2008, une amende de 10 millions suffisait pour sanctionner le retard.

La Cour a néanmoins dénoncé "la durée importante de persistance du manquement (...) que rien ne permet de justifier", pas même les "manifestations violentes" qui ont eu lieu en France contre les cultures d'OGM en plein champ. Les gouvernements européens avaient théoriquement jusqu'à octobre 2002 pour amender leur législation afin d'y inclure la directive. La Cour souligne donc "la gravité du manquement" de la France, la directive étant destinée à "protéger la santé humaine et l'environnement ainsi qu'à faciliter la libre circulation des marchandises".

Le Monde.fr avec AFP et Reuters | 09.12.2008

1. **Définir** – rechercher une définition de « directive européenne »
2. **Expliquer** – pourquoi et par qui la France a-t-elle été condamnée
3. **Classer** – recherchez dans le doc 2 le domaine de compétence correspondant à la loi européenne en question. Fait-il partie des compétences exclusives ou partagées ?
4. **Justifier** – En vous appuyant sur la définition du principe de subsidiarité, expliquez pourquoi l'Union a exercé sa compétence en ce domaine.

5. **Résumer** – Montrez que cet exemple illustre que l'action publique nationale est contrainte par les institutions européennes.

## **Document 5 – Politique européenne de la pêche et gouvernance multiniveaux**

Depuis 1983, les ressources halieutiques de l'Union Européenne sont gérées dans le cadre de la politique commune des pêches, la PCP. (...) Aujourd'hui, le secteur de la pêche souffre de plusieurs handicaps majeurs : il requiert des investissements particulièrement élevés ce qui en rend l'accès difficile ; ses coûts de fonctionnement sont également très élevés et ont même tendance à augmenter ; il exploite une ressource fragilisée par les problèmes d'environnement et le changement climatique, et dont la gestion doit être raisonnée pour préserver les stocks ; et enfin il maîtrise très peu la façon dont ses produits sont vendus. (...)

### **Une politique commune**

Tout d'abord, il convient de rappeler les origines de la PCP. Elles sont liées au constat que les frontières politiques et administratives n'ont aucune influence sur la répartition des ressources halieutiques, extrêmement mobiles par nature. Ce constat est évidemment toujours valable aujourd'hui. L'exploitation de ces ressources partagées entre les Etats membres et les autres pays accédant aux mêmes zones de pêche ne peut donc être encadrée de manière rationnelle, efficace et durable qu'au niveau de l'Union européenne. La PCP doit donc rester une politique commune. (...)

### **Une bonne gouvernance au service de la PCP**

La gouvernance de la pêche en Europe souffre d'un paradoxe : les décisions sont prises essentiellement par les Etats membres alors que le niveau pertinent de gestion est plutôt le bassin maritime. Le mode de prise de décision ne pourra prendre correctement en compte l'intérêt général que si la PCP met en œuvre une véritable gouvernance multi-niveaux, en y associant les régions. La meilleure prise en compte des avis des scientifiques et des professionnels de la pêche est également essentielle, par le développement d'une véritable coexpertise. (...)

### **Résoudre les problèmes de gouvernance**

Une des principales critiques formulée à l'encontre de la PCP actuelle est l'excès de microgestion.

C'est bien le signe que cette politique ne respecte pas assez le principe de subsidiarité. La mise en place d'une véritable gouvernance multi-niveaux est un enjeu crucial pour l'avenir de la PCP :

- L'Union européenne doit continuer à définir le cadre d'intervention par la mise en place des règles générales : TAC [taux admissible de capture] et quotas, OCM, FEP (Fonds européens pour la pêche), etc.
- L'état membre en assure la bonne application, de manière adaptée aux spécificités de son territoire, ainsi que le contrôle du respect de ces règles.
- Les Conseils consultatifs régionaux (CCR)<sup>1</sup> doivent prendre une importance accrue dans ce système. Ce rôle nouveau doit s'accompagner d'une évolution de la nature des CCR, au sein desquels les Régions doivent être davantage impliquées. Les plans de gestion de la ressource devraient en particulier être gérés à cette échelle pour une plus grande efficacité. Compétents dans la zone des 12 aux 200 milles, les CCR pourraient par exemple prendre en charge la gestion d'outils similaires à ceux utilisés par les Comités Régionaux des pêches en France dans la zone des 12 milles. Les CCR représenteraient ainsi une autorité publique transnationale dont le rôle irait au-delà de leur simple rôle de consultation actuel pour s'étendre à un véritable rôle décisionnaire, en particulier pour ce qui concerne la gestion de la ressource. Des moyens financiers adéquats et pérennes doivent être mis à leur disposition pour qu'ils puissent avoir un fonctionnement adapté à leur rôle renforcé.

---

<sup>1</sup> 7 Conseils consultatifs régionaux ont été créés suite à la réforme de la PCP de 2002. Ils couvrent chacun une zone ou pêcherie donnée (ex : CCR des eaux occidentales australes). Ils élaborent des recommandations et des suggestions sur les aspects de la pêche dans cette zone et les transmettent à la Commission ou aux autorités nationales compétentes. Les CCR sont composés des représentants du secteur de la pêche et des autres groupes concernés par la PCP, tandis que les scientifiques sont invités à participer aux réunions des CCR en tant qu'experts. La Commission et les représentants régionaux et nationaux des Etats membres peuvent assister aux réunions comme observateurs.

- Les Régions doivent être impliquées aux différents niveaux de la gouvernance. Le niveau régional est l'échelon le plus adapté à la mise en place de stratégies territoriales en lien avec les attentes et les besoins des citoyens et des professionnels. Les Régions doivent donc être parties prenantes des CCR. Elles ont également un rôle fondamental dans la gestion du Fonds européen pour la pêche (FEP) régionalisé, ainsi que dans la gestion de la flotte.
- Les Organisations de Producteurs (OP) ont également un rôle plus important à jouer mais devraient se concentrer sur les problèmes de mise en marché. Il serait contre-productif de confier directement aux OP des responsabilités de gestion de la ressource.

Une politique européenne de la pêche et de l'aquaculture ambitieuse,

Un avenir pour les pêcheurs, une gestion raisonnée de la ressource,

Position commune des Régions Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes

1. **Justifier** – Expliquez pourquoi la pêche est une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres.
2. **Distinguer** – En quoi les Comités consultatifs régionaux se distinguent-ils des organes administratifs nationaux ou européens plus « classiques » ?
3. **Résumer** - Montrez comment le principe de subsidiarité peut aboutir à une « gouvernance multiniveaux » pour la politique de la pêche.

## Synthèse du chapitre

### 1. Quelle répartition des pouvoirs en Europe aujourd'hui ?

#### 1.1. Quel équilibre des pouvoirs au sein des institutions européennes ?

Dans l'organisation institutionnelle de l'Union européenne:

- les grandes priorités de l'UE sont fixées par le **Conseil européen**, qui réunit dirigeants nationaux et européens;
- les citoyens de l'UE sont représentés par les députés, élus au suffrage universel direct au **Parlement européen**;
- les intérêts de l'UE dans son ensemble sont défendus par la **Commission européenne**, dont les membres sont désignés par les gouvernements nationaux;

La classification traditionnelle entre pouvoir exécutif, législatif et judiciaire est difficile à établir, surtout entre le législatif et l'exécutif car les compétences dans le « **triangle institutionnel** » (Commission, Conseil et Parlement) se chevauchent ;

- Pour le **pouvoir législatif** : la Commission européenne dispose du monopole de l'initiative dans le cadre de la procédure législative ordinaire. C'est elle qui propose les textes qui seront soumis à discussion ; Le Conseil et le Parlement sont co-législateurs : ils acceptent ou rejettent les textes proposés par la commission.
- Le **pouvoir exécutif** est du ressort de la Commission européenne. Elle est notamment chargée de l'exécution du budget. Par ailleurs, le Conseil exerce une fonction exécutive qu'il délègue dans la plupart des cas à la Commission pour l'exécution des règles européennes.
- Seule la Cour de justice de l'Union européenne, qui veille au respect de la législation européenne, dispose du **pouvoir judiciaire**, même si la Commission européenne en tant que gardienne des traités veille avec elle à l'application du droit européen par tous les États membres.

#### 1.2. Quel partage des compétences entre niveaux de pouvoir ? Le principe de subsidiarité

L'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités :

- **compétence exclusive** où, seule l'Union peut légiférer : politique monétaire, politique de la concurrence, union douanière...
- **compétence partagée** avec les Etats membres où l'Union et les Etats membres peuvent légiférer : agriculture, environnement, transport, énergie... Les Etats membres n'exercent alors leur compétence que dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne.
- compétence pour mener des actions pour **appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres**, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines : santé, éducation, culture, industrie...

Dans le domaine des compétences partagées, le **principe de subsidiarité** consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur (l'Union européenne), ce que l'échelon inférieur (les États membres, que ce soit au niveau central, régional ou local) ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. De manière logique, ce principe ne concerne pas les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union, ni ceux qui demeurent de la seule compétence des États.

Avec la construction européenne, les Etats membres ont donc transféré une partie de leurs compétences nationales à l'Union, ce qui a des effets concrets sur la conduite de **l'action publique**, entendue comme l'ensemble des mesures engagées par les pouvoirs publics pour répondre à un problème social.

## 2. Quels sont les effets de la répartition des pouvoirs sur l'action publique en Europe ?

### 2.1. Législation européenne et conduite de l'action publique

L'union européenne, dans ses domaines de compétences, peut édicter des **actes juridiques**, qui viennent alors encadrer les **actions publiques** des Etats membres :

- Le **règlement** est un acte juridique européen. **De portée générale**, il est **obligatoire dans toutes ses dispositions** : les États membres sont tenus de les appliquer telles qu'elles sont définies par le règlement. Par exemple, le règlement « REACH » adopté par le Parlement européen et le Conseil en 2006 modernise la législation européenne en matière de substances chimiques, et met en place un système intégré unique d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques dans l'Union européenne.
- La **directive** quant à elle est un acte juridique européen pris par le Conseil et le Parlement qui lie les États destinataires de la directive quant à l'objectif à atteindre, mais leur laisse le choix des moyens et de la forme pour atteindre cet objectif dans les délais fixés par elle. Les États membres doivent donc **transposer la directive dans leur droit national**. Il s'agit de rédiger ou de modifier des textes du droit national afin de permettre la réalisation de l'objectif fixé par la directive et d'abroger les textes qui pourraient être en contradiction avec cet objectif. La non-transposition d'une directive peut faire l'objet d'une procédure de manquement devant la **Cour de justice de l'Union européenne** (comme cela a été le cas avec la directive sur le contrôle de la dissémination d'OGM pour la France).

### 2.2. Quelles interactions entre niveaux de pouvoir ? La gouvernance multiniveaux et l'exemple de la pêche

On peut définir la **gouvernance à multiniveaux** comme l'action coordonnée de l'Union, des États Membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la **responsabilité partagée** des différents niveaux de pouvoirs concernés dans la formulation des politiques et de la législation communautaires par l'intermédiaire de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial, ...), comme c'est le cas en ce qui concerne la politique commune de la pêche.

La mise en œuvre de la gouvernance à multiniveaux repose sur le **respect du principe de subsidiarité**, qui évite que les décisions soient concentrées en un seul niveau de pouvoir et qui garantit que les politiques soient conçues et appliquées au niveau le plus approprié.

Respect du principe de subsidiarité et gouvernance à multiniveaux sont indissociables: l'un a trait aux compétences des différents niveaux de pouvoir, l'autre met l'accent sur leur interaction.