

**Délimitation Jurisprudentielle
des Compétences des
Communautaires Européennes
et des Compétences Etatiques**

par

Paul TEDESCHI

Maître-Assistant à l'Université
d'Amiens.

DÉLIMITATION JURISPRUDENTIELLE DES COMPÉTENCES DES COMMUNAUTAIRES EUROPÉENNES ET DES COMPÉTENCES ETATIQUES

Paul TEDESCHI

Maître-Assistant à l'Université d'Amiens.

Les structures européennes élaborées par le Traité de Rome, par le Traité de la CECA., ou par le Traité de l'EURATOM, sont entrées dans la phase de la mise en œuvre : c'est une phase difficile, un tournant, où, dans l'application des textes, il s'agit de savoir si la communauté doit s'infléchir au profit des Etats membres, ou au contraire, intégrer davantage les Etats dans son sein.

Or, dans cette mise en œuvre, les instances juridictionnelles, sur le plan national comme sur le plan communautaire, semblent jouer depuis quelque temps un rôle prédominant. Cela se conçoit, puisque l'exécution des traités spécialement du Traité de Rome, a fait naître des litiges qui ont pris la forme contentieuse. Dans ces litiges, les juridictions ont été confrontées avec deux catégories de questions.

D'une part, il a fallu se demander dans quelle mesure une autorité internationale telle que la Commission des Communautés Européennes peut intervenir pour réglementer l'usage du droit communautaire par les Etats membres, aussi bien dans l'ordre étatique interne que dans l'ordre communautaire et dans l'ordre interétatique extérieur à la Communauté (rapports avec les Etats tiers).

D'autre part, il est apparu nécessaire de préciser les relations du juge national, Conseil d'Etat français, par exemple, avec le juge communautaire, Cour de Justice Européenne de Luxembourg. Les deux juridictions ont été en effet appelées à statuer dans un même litige.

1. La question de la compétence de réglementation et autres décisions a été particulièrement soulevée dans deux domaines : les transports routiers et le marché des céréales. Nous y trouvons des affaires qui n'ont, certes, aucun lien entre elles, mais qui, justement pour cette raison, présentent un intérêt : ces affaires révèlent la même orientation, orientation vers le renforcement du pouvoir communautaire de réglementation, de décision, d'appréciation. Ce pouvoir est exercé par la Commission des Communautés européennes ; il l'est aussi, dans la voie contentieuse, par la Cour de Justice européenne.

Cette Cour a rendu, le 31 mars 1971, un arrêt qui a fait du bruit et suscitera certainement des remous dans l'opinion des juristes. Nous sommes ici dans le cadre du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, du 25 mars 1957 (ratifié le 14 septembre 1958, publié en France par le Décret n° 58.084, du 28 janvier 1958).

Un accord de 1962 entre des Etats d'Europe y compris les signataires du Traité de Rome fut conclu en matière de législation sociale pour les transports routiers internationaux. L'accord ne fut pas ratifié et, en 1970, un autre accord du même type fut conclu après de longues négociations. Or, en 1969, la Communauté avait elle-même adopté une réglementation applicable aux transports routiers.

La Commission des Communautés Européennes, faisant valoir en l'occurrence, la compétence communautaire, s'éleva contre le Conseil des Ministres de la communauté auquel elle reprochait d'avoir facilité la conclusion de l'accord.

La Commission avait, d'ailleurs, demandé de participer aux négociations avec les Etats membres. La Commission saisit la Cour de Justice Européenne pour violation du Traité de Rome.

Le texte du Traité de Rome est assez restrictif quant à la conclusion d'accords internationaux par la Communauté ; il est plus large quant à la compétence de réglementation communautaire.

Cet esprit restrictif se manifeste notamment dans son article 228 relatif aux questions de procédure.

En revanche, en matière de politique commerciale, en matière de transports, le Traité autorise des initiatives communautaires sur le plan des accords internationaux. C'est pourquoi la Commission a invoqué spécialement l'article 75 relativement aux transports routiers.

La Cour de Justice a rejeté la requête de la Commission mais elle a en même temps, dans l'arrêt, tenu un raisonnement significatif. La Cour a posé en principe que la Communauté a une compétence virtuelle générale pour passer des accords internationaux dans tous les domaines où elle peut intervenir par une réglementation communautaire interne (cf. *Le Monde* du 2 avril 1971).

Cependant, selon la Cour, cette compétence virtuelle générale peut devenir une compétence réelle, effective, lorsqu'une réglementation communautaire intervient qui donne à la Communauté pouvoir de passer des accords internationaux.

Ce faisant, la Cour devait aller au-delà du sens littéral du Traité et s'engager dans une interprétation prétorienne avancée.

On peut épiloguer sur l'attitude de la Cour qui consiste à indiquer une solution juridique et à ne pas l'appliquer dans l'espèce qui lui est soumise présentement. La juridiction communautaire a obéi sans nul doute à des motifs d'opportunité. Il n'en demeure pas moins que sa tendance est manifeste : le pouvoir qu'elle reconnaît à la Commission, organe de décision et de réglementation de la Communauté, renforce l'autorité communautaire.

Il reste à savoir si ce renforcement n'est pas prématuré, eu égard aux vues des Gouvernements des Etats membres et aux appréhensions des Gouvernements des Etats tiers, surtout dans certaines régions de l'Europe et du monde. Nul n'ignore que l'une des vues européennes essentielles de certains Etats comme la France est que : esprit européen ne veut pas dire esprit supranational.

Dans cette optique, les critiques ont pu laisser entrevoir que les Etats hésiteront à donner leur adhésion à une réglementation susceptible d'entraîner une limitation de leur compétence, notamment pour passer des accords internationaux (*Le Monde* du 27 avril 1971).

Quant aux pays tiers, dont certains, pour des raisons politiques ou autres, veulent ignorer les Communautés Européennes, ils peuvent trouver là un obstacle à négocier et à conclure des accords avec des membres de ces communautés.

Serait-il possible de dire que l'arrêt de la Cour de Justice dont nous venons de parler a besoin d'être confirmé par une jurisprudence établie ? Il semble que non. Outre que la formulation de l'arrêt montre qu'il ne s'agit pas ici d'une velléité, il est intéressant de relever le souci de la Cour, qui reste identique dans des domaines très divers.

C'est ainsi que sur le plan de l'administration communautaire, toute considération étatique, par exemple fondée sur une répartition géographique, doit faire place au seul intérêt du service international. C'est ce qui résulte d'un arrêt de la Cour de Justice Européenne du 12 mai 1971. (arrêt *Andreas Reinartz* contre la Commission de la C.E.E.). La nomination d'un fonctionnaire de la

C.E.E. ne peut être motivée par un souci de répartition géographique ou toute autre considération nationale.

En tout cas, pour rester sur le terrain propre des rapports entre compétence communautaire et compétence étatique, nous pouvons invoquer une affaire qui va dans le même sens que l'affaire des transports routiers.

Il s'agit de l'arrêt rendu par la Cour de Justice Européenne, le 17 décembre 1970, dans le conflit qui opposait en France, le Syndicat National du Commerce Extérieur (SYNACOMEX) à l'Office Interprofessionnel des Céréales (ONIC) et au Ministre de l'Agriculture.

Les requérants avaient déféré au Conseil d'Etat, pour annulation, une décision du Directeur Général de l'ONIC et une décision du Ministre de l'Agriculture qui avait rejeté leur recours gracieux formé contre la décision du Directeur, du 30 août 1967.

La décision du Directeur de l'ONIC portait cahier des charges fixant les conditions d'admission des céréales à l'intervention pour la campagne 1968-1969. Par intervention on entend un procédé d'achat de certaines quantités de céréales (blé, seigle, orge, maïs) par des organismes nationaux à des prix déterminés, en vue du soutien de certaines productions. Les prix sont arrêtés chaque année par la Communauté Economique Européenne en fonction du prix le plus bas pratiqué dans l'Allemagne de l'Ouest.

Dans l'affaire, les requérants étaient les détenteurs de céréales exclus par la décision du Directeur de l'ONIC qui précisait que seuls pouvaient bénéficier de l'intervention les organismes collecteurs qui avaient été agréés.

Les requérants invoquaient l'article premier du règlement n° 1028-68, de la Commission des Communautés Européennes, qui ne faisait pas la restriction prévue par la décision attaquée. Cependant, un autre article du même règlement, l'article 5, laissait subsister le doute sur le sens des textes. Le Conseil d'Etat, par un premier arrêt, en date du 10 juillet 1970, admit le recours en reconnaissant intérêt aux requérants pour agir ; mais, se fondant sur l'article 177 du Traité de Rome, il décida de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de Justice de Luxembourg eût tranché la question préjudicielle sur l'interprétation du règlement de la Commission.

La Cour de Luxembourg a décidé que, suivant le règlement de la Commission, l'intervention est ouverte à tout détenteur de céréales récoltées dans la Communauté.

L'un des attendus caractéristiques de la Cour dispose « qu'il serait impossible d'admettre en l'absence de volontés clairement exprimées, par les auteurs du règlement, que, dans la phase définitive de l'organisation communautaire du marché des céréales, chaque Etat puisse donner à la généralité de l'expression : « tout détenteur » un sens qui lui soit propre. »

La décision finale de la Cour est ainsi libellée :

« L'emploi de l'expression : « tout détenteur » à l'article premier du règlement 1028-68 de la Commission des Communautés Européennes exclut du champ d'application des conditions de prise en charge complémentaire prévues par l'article 5 dudit règlement, toute condition tenant à la définition du détenteur ou à son habilitation à user utilement du mécanisme d'intervention. » (Cour de Justice des Communautés Européennes, 17 décembre 1970, SYNACOMEX et autres, contre ONIC, Jurisclasseur droit international fascicule 1641).

Reprenant l'affaire au fond, le Conseil d'Etat a annulé la décision attaquée, faisant ainsi droit à la demande des requérants dans son arrêt du 27 janvier 1971 (conclusions de Mme Questiaux, Commissaire du Gouvernement).

Ce qui ressort de cette affaire se ramène à deux considérations :

a) La réglementation communautaire est directement applicable aux particuliers à l'intérieur des Etats membres de la Communauté. C'est ce que précise le Conseil d'Etat, dès le premier arrêt de 1970, qui se réfère à la réglementation communautaire.

La Constitution Française de 1958, article 55, dispose que « les Traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés, ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque Accord ou Traité, de son application par l'autre partie. »

Ici c'est plus encore, car c'est l'exercice d'une compétence réglementaire directe, qui n'a pas à passer par la procédure des Traités, qui est simplement couverte par le Traité initial d'adhésion à la Communauté.

Cette compétence peut avoir d'importantes conséquences sur la formation et l'application du droit étatique interne. Considérons le cas l'ONIC, établissement public pouvant gérer un service à caractère industriel et commercial, selon la jurisprudence bien connue du Tribunal des Conflits (Société mobilière et immobilière de meunerie, 23 novembre 1959, r. 1697, avec la note Waline dans la Revue du Droit Public, 1960, page 672).

Une disposition actuelle ou éventuelle de la réglementation communautaire pourrait avoir pour conséquence directe une modification des conditions de fonctionnement de ce service.

b) Le pouvoir d'interprétation de la Cour de Justice Européenne est large ; dans le domaine agricole comme dans le domaine des transports, les arrêts en témoignent ; c'est une considération qui nous amène à réfléchir sur le rôle des juridictions comme sur leurs rapports.

2. L'idée qui émerge de l'activité jurisprudentielle au sein de la Communauté Economique Européenne est une idée de répartition des rôles entre le juge communautaire et le juge national. Sans doute, sur ce point, l'élaboration de la Communauté apparaît-elle plus aisée et facilement acceptée que dans les rapports entre Gouvernements ou entre Autorité Communautaire et Gouvernements.

Si l'on reprend l'exemple de l'arrêt SYNACOMEX, on constate que le Conseil d'Etat de France situe tout de suite la question du rôle respectif du juge communautaire et du juge national. Au juge communautaire, l'interprétation des règlements communautaires ; au juge national, l'application de ces règlements. En entrant dans cette voie, le haut Tribunal français a sans doute inauguré une ère jurisprudentielle de coopération européenne.

Il serait bon de suivre le développement de cette jurisprudence dans les divers pays qui font partie de la Communauté.

Cependant, ce qui est souhaitable d'un côté peut avoir des conséquences incertaines de l'autre. L'arrêt du 31 mars dernier à Luxembourg est là pour indiquer les problèmes que pose l'extension du rôle de la Cour de Justice Européenne. Seule à cet égard l'évolution ultérieure de sa jurisprudence pourra nous fixer.