## ANTONIO TIZZANO

## Quelques observations sur le développement des compétences communautaires\*

1 – Le problème du développement progressif des compétences communautaires au-delà des limites fixées par les traités est manifestement l'un des plus importants et des plus sensibles que le processus d'intégration européenne ait rencontré depuis ses débuts.

Il s'agit, en effet, d'un problème qui touche, de façon directe ou indirecte, tous les aspects de ce processus et permet, comme peu d'autres le font, d'en saisir le sens profond et la dynamique. Désormais, reconstituer le cadre des compétences communautaires ne signifie plus tellement procéder à une opération de technique juridique en vue de l'interprétation des traités instituant les Communautés européennes et des autres dispositions du droit communautaire. Cela signifie plutôt procéder à une synthèse globale des indications qui ressortent d'une pratique sans cesse plus consistante, et donc dégager les lignes directrices et les raisons de la tendance particulièrement marquée à l'élargissement de ces compétences. Bref, cela signifie saisir le sens même du développement global de l'expérience communautaire.

Par ailleurs, étant donné l'ampleur de la problématique soulevée par le sujet en question, ce n'est que sur certains aspects de celle-ci que portent les quelques observations qui suivent.

- 2 On sait que, à la différence des Etats et à l'instar des autres organisations internationales, les Communautés européennes ne
- \* Cet article reprend et met à jour les thèses développées par l'auteur dans le chapitre Ill du volume Trente ans de droit communautaire, Bruxelles, 1981, p. 45 et s.

possèdent, selon l'expression traditionnelle, qu'une simple compétence d'attribution. Elles doivent donc agir dans le cadre des dispositions prévues par leur statut respectif.

Pour définir le cadre des compétences communautaires, il faut donc partir du schéma original des traités. Mais ces textes ne dressent pas la liste des matières qui relèvent de la compétence des Communautés. La technique utilisée par les traités est en effet plus complexe, parce que la sphère des compétences communautaires est définie par la combinaison de plusieurs éléments d'appréciation et, en particulier, sur la base tant des matières concernées que des actions que la Communauté peut entreprendre dans ces dernières et des pouvoirs qui lui sont attribués à cet effet.

Pour ce qui concerne le traité CEE, on peut rappeler que les finalités de l'organisation, indépendamment des indications fournies par le préambule et par des dispositions relatives à des secteurs particuliers (comme, par exemple, les articles 29, 39, 110, 117, 123), sont énoncées en termes généraux à l'article 2, qui assigne à la Communauté la « mission, par l'établissement d'un Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ».

Toutefois, une fois les fins précisées, le traité n'attribue pas automatiquement à la Communauté tous les pouvoirs nécessaires à leur réalisation. En effet, développant la portée et explicitant le sens du membre de phrase figurant à l'article 2 (« par l'établissement d'un Marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques »), l'article 3 dresse immédiatement la liste des tâches à exécuter et des instruments à utiliser dans le but de réaliser les finalités du traité. Mais ces tâches et ces instruments ne sont pas nécessairement confiés à l' « action de la Communauté » ou, à tout le moins, ne sont pas uniquement confiés aux institutions communautaires, puisque est également prévue l'action des Etats membres (voir, par exemple, les articles 11 à 13, 16, 23, 27, 31 à 34, etc.) ou d'organismes qui, au sens strict, ne s'inscrivent pas dans la structure institutionnelle communautaire (comme dans le cas de la BEI : art. 129 et 130).

Il s'ensuit que, si l'on s'en tient aux textes, la reconstitution des compétences matérielles de la CEE doit être opérée sur la base de chacune des différentes règles du traité, en déterminant non seulement les matières qui en font l'objet, mais aussi, nécessairement, la nature et la portée des pouvoirs qui sont, dans chaque cas, attribués à la Communauté dans ces matières. Ainsi, pour se limiter à un raccourci extrêmement simplifié des principales attributions de la CEE, il faut rappeler avant tout, en suivant le schéma même du traité, le secteur de la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux, dans lequel la sphère des compétences attribuées à la Communauté est particulièrement vaste. Il s'agit toutefois de matières délimitées avec suffisamment de précision par le traité, si bien que les interventions communautaires tendent surtout à stimuler et à coordonner l'action des Etats membres, auxquels il appartient concrètement d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la libération. Bien souvent même, notamment dans le secteur de la circulation des marchandises, le traité impose directement aux Etats membres des obligations précises, si bien que l'action des institutions, en dehors de leur pouvoir général d'émettre des recommandations, se trouve limitée à des tâches de contrôle.

Dans d'autres secteurs (agriculture, transports, politique commerciale), la compétence de la Communauté se caractérise en revancbe par un ensemble plus grand de pouvoirs normatifs, en ce sens que le traité se limite à définir en termes généraux les objectifs communautaires, en laissant aux institutions le soin d'adopter les dispositions d'application spécifiques. Il s'agit du reste des secteurs pour lesquels on parle le plus fréquemment de la compétence « législative » de la Communauté, entendant par là que, dans ces cas, les institutions jouissent d'une large marge d'appréciation pour réaliser les objectifs spécifiques du secteur, en ce qui concerne tant le choix des instruments normatifs que le contenu de ces derniers.

Quant à la politique de la concurrence, elle est définie de façon précise par le traité, si bien que les pouvoirs normatifs des institutions se limitent à l'application des principes énoncés aux articles 85 et 86. Dans ce domaine, les tâches de gestion directe confiées aux institutions de la CEE l'emportent, en ce sens qu'il leur incombe de veiller au respect des règles communautaires, d'apprécier la légalité des comportements dans ce domaine et de réprimer les infractions éventuelles.

Dans d'autres secteurs, les textes révèlent une compétence communautaire moins nette, aux contours plus flous, même s'ils sont potentiellement plus mouvants. C'est le cas en particulier du secteur de la politique économique et monétaire pour lequel, étant donné l'importance et la nature de la matière, le traité s'appuie essentiellement sur l'action des Etats membres, tout en n'excluant

pas différentes formes d'interventions de la part des institutions communautaires : contrôle et coordination (art. 105), exercice de pouvoirs de décision directs (par exemple art. 107 à 109) et même exercice de pouvoirs « législatifs » (art. 103).

En revanche, l'étendue et l'incisivité des pouvoirs communautaires sont particulièrement limitées dans le secteur de la politique sociale, confiée essentiellement à l'action et à la collaboration des Etats membres (art. 117 à 122), sauf en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du Fonds social européen (art. 123 à 128). Mais, à cet égard, comme en général dans le secteur actuellement connu sous le nom de « cohésion économique et sociale », il y a lieu de rappeler également les compétences normatives attribuées aux institutions communautaires par l'Acte unique européen (AUE), et en particulier les compétences conférées par l'article 118 A pour « promouvoir l'amélioration... du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs » et pour harmoniser, « dans le progrès, les conditions existant dans ce domaine », et par les articles 130 A à 130 E pour « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » et en particulier développer et poursuivre « l'action tendant au renforcement de (la) cohésion économique et sociale ».

Il faut aussi signaler, dans tous les secteurs qui ont été considérés jusqu'ici, la compétence, en quelque sorte instrumentale, que le traité attribue à la Communauté afin qu'elle parvienne au rapprochement des dispositions nationales « qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun » (art. 100 et, pour des hypothèses plus spécifiques, art. 54 g, 99, 100 A, 101). Il s'agit en fait d'une compétence normative délimitée surtout sur le plan fonctionnel, en ce sens qu'elle n'a pas pour objet une matière spécifique mais est susceptible d'influer sur la réglementation de nombreuses matières afin de réaliser les buts énoncés par l'article 100. Et il s'agit de buts qui se prêtent et se sont en effet prêtés, aujourd'hui comme hier, à la plus large interprétation, en particulier afin de favoriser le développement des compétences communautaires dans les secteurs que l'on pourrait qualifier de « frontaliers » et d'empêcher que, dans ces domaines, on ait recours à des accords entre Etats membres.

Il faut enfin rappeler les compétences de la Communauté dans le secteur des relations extérieures, où prennent place, outre la politique commerciale déjà citée, les accords avec certaines organisations internationales (art. 229 à 231) et surtout les accords d'association (art. 238), tout comme les nouvelles compétences attribuées par l'AUE dans le secteur de la recherche et du développement technologique (art. 130 F à 130 Q) et dans le secteur de l'environnement (art. 130 R à 130 T).

3 – Mais les traités ne décrivent que la situation de départ et dessinent donc de façon très partielle et limitée l'étendue effective des compétences communautaires, telle qu'elle s'est définie au fil des années. Une pratique extrêmement dynamique a conduit, avec des résultats parfois supérieurs aux prévisions les plus optimistes, à une extension progressive et considérable de ces compétences. Il faut dès lors aller au-delà des indications fournies par les traités pour repérer les instruments, les orientations et les résultats de cette pratique.

On peut signaler très brièvement à cet égard que les progrès que nous venons de mentionner ont été réalisés essentiellement en suivant deux voies : d'une part, le développement, surtout par la jurisprudence de la Cour de justice, de principes et de techniques d'interprétation, qui ont mis en évidence toutes les potentialités de cet ensemble organique de règles qui porte le nom de droit communautaire ; et, d'autre part, le recours toujours plus large et plus fréquent aux clauses des traités qui instituent des procédures formelles visant à compléter les pouvoirs des institutions communautaires, à savoir les articles 95 CECA, 203 Euratom et 235 CEE (v. § 5).

Bien que la doctrine ne soit pas unanime à ce propos, on peut dire que, pour évaluer d'une façon exhaustive les instruments et la technique de développement des compétences communautaires, il faut tenir compte de deux voies. En effet, bien qu'elles soient formellement et logiquement distinctes, elles apparaissent étroitement liées sur le plan fonctionnel, en ce sens qu'elles visent toutes deux à développer les compétences communautaires.

Une preuve de tout ceci nous est fournie par cette sorte de fongibilité et de complémentarité qui caractérise, grâce à leur fonction commune, les deux possibilités envisagées, d'autant plus que pendant longtemps, en raison des vicissitudes de l'entreprise communautaire, elles ont été exploitées de façon différente. En effet, la voie que l'on peut qualifier par commodité de « jurisprudentielle » a, au début, assumé presque à elle seule la tâche de renforcer et de développer les compétences communautaires, étant donné la réticence des Etats membres à recourir largement à l'article 235. Toutefois, à partir de 1973 environ et à la suite d'importants développements politiques, un changement s'est finalement produit. Depuis lors, les deux voies ont été suivies pratiquement en même temps, vu que

le recours plus fréquent à l'article 235 n'a pas freiné l'action jurisprudentielle, de même que la valorisation considérable de cette dernière n'avait pas — et n'a pas — éliminé les fondements de l'autre possibilité.

Si l'on veut se livrer à une synthèse très approximative, on peut dire que le recours à l'article 235, au lieu d'attribuer des pouvoirs d'action plus incisifs dans des matières où existait déjà la compétence communautaire, a servi essentiellement à étendre cette dernière à des matières pour lesquelles elle n'existait pas ou, à tout le moins, elle ne pouvait pas être affirmée avec certitude. L'autre voie, en revanche, a surtout permis de réaliser un élargissement des pouvoirs d'action des institutions dans des secteurs qui entraient déjà dans la sphère de compétence communautaire.

4 – Pour ce qui est plus particulièrement de la voie « jurisprudentielle », il faut souligner que, bien que parfois quelque peu sousestimée, elle a en réalité donné une impulsion très nette et décisive à la construction et à la définition du système juridique communautaire et surtout, pour ce qu'ici nous intéresse, à l'extension des compétences des institutions.

Cela grâce, en particulier, au choix, par la Cour de principes et de critères d'interprétation que la doctrine désigne et classe de façon différente, mais qui sont tous orientés dans une seule direction et présentent la même finalité, à savoir le renforcement et le développement de l'intégration communautaire. Que l'on parle de pouvoirs implicites ou d'interprétation téléologique, dynamique, évolutive, de l'effet utile ou, plus succinctement, d'interprétation fonctionnelle, on se trouve toujours en présence de principes et de critères d'interprétation homogènes qui se réfèrent à cette finalité pour orienter de façon décisive et univoque l'activité interprétative.

Cette situation a donné des résultats d'une importance considérable, qui vont bien au-delà de la matière examinée ici parce qu'ils influent sur la reconstitution globale du système. Il est en effet important, sur le plan de l'incidence du droit communautaire, de la définition précise des obligations des Etats membres, et, dès lors, du renforcement des attributions des institutions communautaires, que la jurisprudence se soit nettement orientée dans le sens de l'affirmation du caractère immédiatement obligatoire de nombreuses règles des traités instituant les Communautés et des actes d'application, c'est-à-dire de l'applicabilité directe de ces règles et de leur primauté par rapport aux règles édictées par les Etats membres. Mais surtout, dans le domaine qui nous intéresse directement, l'acti-

vité d'interprétation de la Cour a permis, à chaque occasion, d'élargir le champ des compétences communautaires, tantôt grâce à une définition rigoureuse des obligations des Etats membres découlant directement des traités, tantôt grâce à une interprétation extensive de la portée globale des attributions ou, le résultat étant le même, des notions prises comme référence par les règles communautaires.

L'intervention de la Cour de justice a même abouti parfois à des résultats d'une telle ampleur qu'ils ont rendu moins nette la frontière entre l'interprétation extensive et l'élargissement des compétences communautaires. Comme on le sait, cela s'est produit particulièrement dans le cas de la compétence de la CEE pour conclure des accords.

Il n'est pas possible ici d'approfondir l'analyse de cette jurisprudence. Néanmoins, il faut noter que, étant donné les interprétations courantes antérieures à son élaboration, les termes de sa formulation et sa portée objective, cette jurisprudence peut être considérée comme menant à une véritable extension des compétences communautaires en dehors de la procédure visée à l'article 235, et ce en dépit du fait que cette disposition est également applicable au secteur des relations extérieures. Le fait que cette évolution est généralement justifiée par les larges principes d'interprétation dont nous avons parlé ne change pas le fond du problème, si l'on considère les résultats et non les formules.

A la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice qu'on vient d'évoquer, on peut donc conclure que le recours à l'article 235 et aux clauses analogues n'apparaît nécessaire (et même possible) que lorsqu'on ne peut absolument pas reconnaître des pouvoirs d'action aux institutions communautaires, ni sur la base des dispositions expresses des traités, ni en application de tous les principes que la Cour a élaborés, au fil des années, pour la reconstitution et la définition du système (le tout récent arrêt de la Cour de justice du 26 mars 1987, dans l'affaire n° 45/86, ne fait que confirmer cette conclusion). Ce n'est du reste qu'en ces termes que l'on peut aboutir à une conclusion qui ne déprécie pas formellement cette action de la Cour et qui, en même temps, fournisse une explication plausible à la coexistence, autrement injustifiable, de cette action incisive et intense avec le large recours à l'article 235.

5 – Comme nous l'avons dit, et au-delà de la véritable procédure de révision des textes (art. 96 CECA, 236 CEE et 204 Euratom), l'autre voie prévue par les traités pour l'élargissement des compétences communautaires est un instrument normatif spécial destiné

à faire face, de manière formelle mais avec des procédures plus souples, aux adaptations progressives qui se seraient sans aucun doute imposées dans des organisations aussi dynamiques que les Communautés. On le sait, cet instrument est constitué par l'article 95, premier alinéa CECA, l'article 203 Euratom et l'article 235 CEE. Nous n'examinerons ici que ce dernier, qui revêt de loin, même sur le plan des applications concrètes, la plus grande importance<sup>1</sup>.

Peu de dispositions communautaires sont, comme l'article 235, de nature à concentrer une problématique aussi complexe et à toucher des questions aussi essentielles pour le développement de l'intégration européenne. En effet, le débat autour de cette disposition ne se limite pas aux problèmes de technique juridique : critères d'interprétation du traité, pouvoirs « implicites » des institutions, lacunes des textes normatifs, etc. En réalité, ce débat a une portée et des incidences d'une tout autre envergure, à tel point que, pour les raisons que nous avons indiquées, il se situe à la frontière entre le droit et la politique, là où s'amorce la dialectique entre les exigences d'un système juridique stable et sûr et les nécessités d'un développement fonctionnel de celui-ci, qui ne peut être mesuré uniquement en termes juridico-formels. En définitive, ce débat conduit inévitablement à la confrontation des différents points de vue sur les choix fondamentaux et sur la « philosophie » même du processus d'intégration européenne.

Bien entendu, on ne peut approfondir ici les termes d'un tel débat. D'autre part, la pratique a, dans une large mesure, fini par confirmer les interprétations et les prévisions les plus optimistes sur les potentialités de l'article 235, et ce, grâce à un ensemble de facteurs de nature diverse.

Nous tenons simplement à souligner, avant de procéder à un tel examen, que l'entrée en vigueur de l'AUE non seulement ne compromet pas les potentialités de l'article 235, mais qu'au contraire elle les renforce par certains aspects. Il est bien vrai que certaines matières (telles que l'environnement, la rechcrche, la politique régionales, etc.) sont à présent, dans l'ensemble ou en partie, directement régies par le traité, alors qu'auparavant elles entraient dans le champ des compétences communautaires essentiellement grâce à l'article 235

<sup>1.</sup> Le texte de l'article 235 est le suivant : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

(ou, pour certains aspects, mais dans le même but, grâce à l'article 100 du traité). Il y a lieu d'observer toutefois que dans ces domaines également, dans la mesure où les nouvelles dispositions n'affirment pas la pleine compétence communautaire, l'article 235 demeure applicable<sup>2</sup>.

Cela, bien entendu, sans compter les matières négligées par l'aue (la culture, l'éducation, certains aspects de la politique sociale, etc.), et surtout sans compter que les conditions mêmes d'application de l'article 235 sont automatiquement élargies lorsqu'aux institutions européennes sont assignés de nouveaux objectifs : c'est précisément ce que font les dispositions de l'aue devant régir les nouveaux secteurs susmentionnés et même, en termes bien plus larges, l'article ler, premier alinéa de l'aue, selon lequel : « Les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne. »

6 – Comme nous l'avons indiqué, un ensemble de facteurs a progressivement donné lieu à un important développement de la pratique relative à l'application de l'article 235 et à un élargissement considérable des conditions d'utilisation de celui-ci.

Il faut tout d'abord souligner la nature dynamique et les aspects évolutifs du système dont nous avons déjà parlé au paragraphe précédent et qui concernent également l'article 235 qui fait luimême l'objet des larges principes d'interprétation cités plus haut et des tensions qui accélèrent les progrès du système, d'autant plus que la formulation de la règle est suffisamment générale pour autoriser une extension considérable de sa portée.

D'autre part, la modification parfois profonde des situations, la dynamique des processus économiques, la réalisation progressive des objectifs du traité et l'élargissement des espaces occupés par l'action communautaire imposent une accentuation de cette évolution. Ceei vaut, en particulier, pour le domaine de la politique économique générale, où, nous l'avons vu, le traité CEE eonfine les institutions communautaires dans un simple rôle de eoordination. Or, une fois

<sup>2.</sup> Quant à la « capacité monétaire » de la CEE, il y a lieu d'observer que s'il est vrai que le nouvel article 102 A du traité exclut pour certains aspects (notamment les aspects institutionnels) des développements qui ne soient pas fondés sur l'article 236, il est également vrai que, pour le reste, le recours à l'article 235 demeure possible. La déclaration faite à cet égard par la présidence de la Conférence intergouvernementale et la Commission, déclaration qui figure en annexe à l'AUE, en constitue une confirmation indirecte.

terminée la période transitoire et réalisées plus ou moins intégralement l'union douanière et quelques politiques sectorielles (agriculture, transports, politique commerciale), les limites de ce régime sont apparues avec plus de netteté face aux développements ultérieurs qui s'imposaient : tant pour permettre le renforcement et l'élargissement de la coopération que pour remédier aux déséquilibres sociaux et régionaux provoqués par la réalisation même du Marché commun et surtout pour faire face aux conséquences de la crise monétaire et énergétique et de la crise plus générale de l'économie mondiale. Mais le développement du processus d'intégration a encore fait apparaître de nouvelles exigences dans les secteurs de l'industrie, de la technologie, de la sauvegarde de l'environnement, de la protection du consommateur, etc., dans lesquels une action commune des institutions finissait également par devenir souhaitable ou même indispensable.

L'instrument le plus adéquat pour réaliser les objectifs indiqués ne pouvait être que la procédure ad hoc instituée par l'article 235, étant donné non seulement les longueurs et la complexité du mécanisme de révision formelle du traité prévu à l'article 236, mais surtout en raison des doutes sur sa praticabilité politique.

Il est clair toutefois que les raisons invoquées ci-dessus n'auraient donné concrètement que de bien maigres résultats si, politiquement, les Etats membres n'étaient pas tombés d'accord pour privilégier le recours à l'article 235. Qu'il s'agisse des pressions objectives de l'intégration, des incitations provenant des nouvelles situations rappelées plus haut, des pressions internes du système, de la réticence envers la procédure formelle de révision ou même de la conviction de pouvoir en contrôler l'évolution grâce au mécanisme de décision prévu par la disposition en question, toujours est-il que les gouvernements nationaux ont abandonné à un certain moment leur méfiance primitive envers l'article 235 et ont accepté que cette disposition se concrétise sur le terrain de la pratique. En particulier, il y a lieu de noter le tournant qui s'est produit au sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement qui s'est tenu à Paris du 19 au 21 octobre 1972. A cette occasion, les plus hauts responsables politiques des Etats membres, souhaitant procéder à l'approfondissement et à l'achèvement de la Communauté, ont approuvé définitivement la mise en route de l'union économique et monétaire et ont demandé l'élaboration d'une série de programmes d'action dans les secteurs cités plus haut, exprimant l'avis qu'il était « opportun à cette fin d'utiliser de la façon la plus large possible les dispositions du traité, y compris l'article 235 du traité de la CEE ». C'est depuis ce moment que cette

disposition commence à être fréquemment utilisée, d'autant plus que les sollicitations en ce sens ont été implicitement renouvelées à l'occasion des sommets suivants, lorsque les institutions communautaires ont été invitées à mettre au point des programmes d'action dans des secteurs où le recours à l'article 235 devait fatalement s'imposer.

Les développements que nous venons d'indiquer revêtent de toute évidence une importance fondamentale. Ils font apparaître non seulement au-delà des réserves occasionnelles et spécifiques l'acquiescement des Etats membres envers une pratique dont la légalité et l'opportunité avaient souvent été mises en doute précédemment, mais aussi la volonté explicite de ces Etats de dépasser les limites habituellement fixées au champ d'application de l'article 235. Le fait que ce dépassement se concrétise et devienne efficace grâce à l'incitation de la plus haute instance politique de la Communauté confirme, sur un plan plus général, l'étroite liaison entre l'évolution constitutionnelle de cette organisation et la définition des limites d'utilisation de l'article 235.

D'autre part, une fois l'accord des gouvernements nationaux acquis, l'extension déjà signalée de compétences communautaires dans la pratique n'a pas rencontré de résistances insurmontables, hormis celles qui étaient suscitées par les difficultés objectives de chaque matière considérée. En effet, les autres institutions communautaires ne pouvaient certes créer d'obstacles : elles étaient depuis toujours favorables aussi bien à l'élargissement des compétences de l'organisation qu'à l'utilisation, à cette fin, de procédures communautaires. Mais, tout compte fait, des difficultés fondamentales ne sont même pas apparues sur le plan national. La consolidation du phénomène communautaire, le large consensus des forces politiques et sociales dans la grande majorité des Etats membres vis-à-vis du processus d'intégration européenne, l'ajustement progressif des rapports entre les systèmes juridiques communautaires et étatiques, une pratique constitutionnelle mûrie au cours de plusieurs lustres et orientée dans le sens d'une complète ouverture à l'expérience communautaire, tous ces éléments ont en fait aidé à surmonter les résistances primitives et même à accroître, du point de vue qui nous intéresse, la disponibilité des organes constitutionnels.

En conclusion, il n'est pas hasardeux de parler de la formation, à l'intérieur de la Communauté, d'une véritable pratique constitutionnelle orientée vers une application particulièrement extensive de l'article 235 et vers une délimitation en quelque sorte mobile

des limites de cette disposition, en ce sens que ses frontières se déplacent chaque fois vers l'avant, en fonction de l'évolution globale du système et des conséquences que cela entraîne pour la définition et la réalisation des objectifs de la Communauté.

7 - Il ne semble pas opportun de s'engager ici dans un examen analytique des multiples problèmes d'interprétation que soulève l'article 235, ni de la riche pratique qui a pris corps autour de lui et qui oriente aussi la solution de ces problèmes. Il s'agit du reste de matières largement examinées par la doctrine, surtout ces dernières années<sup>3</sup>.

Il nous semble toutefois bon, avant de conclure, de faire quelques réflexions sur le problème des limites d'application de l'article 235, surtout par rapport à la procédure de révision formelle prévue par l'article 236, ainsi que sur les implications pour les Etats membres du développement des compétences communautaires.

Le premier point touche évidemment à une question capitale dans le cadre de la problématique suscitée par l'article 235, d'une question de surcroît considérablement complexe. S'il est évident, en effet, que des modifications formelles ne peuvent être apportées au texte du traité par le biais de l'article 235 (comme c'est le cas pour l'artiele 236), il est toutefois également vrai que son application peut entraîner une altération substantielle de la portée des dispositions du traité, sans parler des cas dans lesquels on va jusqu'à introduire de nouvelles politiques communautaires. Or, circonscrire le cadre dans lequel ce processus peut se développer légitimement n'est pas une entreprise particulièrement aisée, étant donné que la pratique révèle une grande mobilité des « frontières » de la disposition en question en fonction de l'évolution globale du système. Quoi qu'il en soit, il est important de déterminer les critères susceptibles de délimiter le champ d'utilisation de l'article 235, tant dans l'absolu (vu que la Communauté n'est pas une entité à compétence illimitée) qu'en relation avec la procédure prévue à l'article 236, avec laquelle l'article 235 tend de plus en plus à entrer en eoncurrence.

En particulier, comme chaque élargissement des attributions communautaires se traduit généralement par une réduction correspondante des compétences des Etats membres, il n'est évidemment pas indifférent que ce processus soit le résultat de l'une ou de l'autre procédure. En effet, le recours à l'article 235 présente des avantages

<sup>3.</sup> Nous nous permettons de renvoyer à ce propos à notre article Lo sviluppo delle competenze materiali delle Communità Europeo, in Rivista di diritto europeo, 1981, p. 139 s.

pratiques considérables et constitue certainement un progrès par rapport à la pratique des accords sous forme simplifiée. Il suscite toutefois de nombreuses perplexités du point de vue des garanties démocratiques et de l'articulation correcte des rapports entre la Communauté et les Etats membres. En particulier, les réserves et les préoccupations portent sur une procédure qui, en définitive, finit par concentrer le pouvoir d'extension des compétences communautaires entre les mains des gouvernements, sans aucune possibilité de contrôle par les parlements nationaux et sans même que, pour le moment, ces derniers puissent être remplacés par le Parlement européen.

Cette constatation explique le souci, souvent exprimé, de sauvegarder le champ d'application de l'article 236 qui, au contraire, tient largement compte des exigences constitutionnelles des Etats membres. Toutefois, alors que l'ensemble pratiquement de la doctrine, conformément à ces prémisses, proclame la nécessité de préciser les limites d'application de l'article 235, on reste souvent au stade des simples intentions ou on ne dépasse pas des indications floues et générales, inadaptées pour préciser clairement et sûrement le champ d'application de l'article 235 et surtout pour définir les rapports de celui-ci avec l'article 236, d'autant plus que ce dernier n'est pas réservé uniquement aux cas de bouleversements radicaux du traité. Et il est vain d'exorciser le problème en niant que l'article 235 comporte lui aussi une forme, même limitée, de révision du traité. En fait, au-delà des guerelles verbales, instituer de nouveaux instruments d'action communautaire, toucher aux mécanismes institutionnels par la création de nouveaux organismes et, d'une façon plus générale, modifier la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres, comme on l'a fait concrètement par les biais de l'article 235, équivaut à instaurer des dérogations aux dispositions du traité.

En réalité, si l'on veut donner un sens à la pratique et à l'évolution importante que nous avons signalées à plusieurs reprises, il faut considérer que les champs d'application respectifs des articles 235 et 236, dans les matières se rapportant aux vastes objectifs socioéconomiques du traité, ont fini dans une large mesure par se superposer. Dans ce cadre, le choix entre les deux dispositions, lorsqu'il ne s'agit pas, répétons-le, de modifications formelles du traité, est moins lié à la qualité et à la portée des innovations qu'à la nature de la procédure à suivre. Il s'agit donc d'un choix qui procède plus d'appréciations de caractère politico-constitutionnel que de préoccupations de nature juridico-formelle, si bien que, plus la volonté

politique des Etats membres d'étendre la collaboration par la voie institutionnelle et « communautaire » au détriment de la voie inter-étatique sera confirmée, plus ce choix sera stimulé par les pressions objectives du processus d'intégration, et plus l'article 235 étendra sa sphère d'action aux dépens de l'autre disposition. Par ailleurs, pour que cette tendance cesse d'alimenter des réserves et des préoccupations et qu'elle ne se réduise pas à une simple affaire des bureaucraties communautaires et nationales, il faudra également apporter une solution décisive aux problèmes déjà mentionnés, relatifs à la qualité démocratique du système, en évitant que la voie institutionnelle au-delà des proclamations ne soit qu'un écran destiné à dissimuler la liberté d'action quasi illimitée des gouvernements nationaux.

RÉSUMÉ. — Après une analyse de la technique utilisée par le traité CEE pour définir la sphère des compétences communautaires, l'article donne un bref aperçu de ces compétences. Ensuite, il examine les voies et les conditions qui ont permis d'élargir dans la pratique lesdites compétences bien au-delà des textes, ainsi que les problèmes soulevés par cet élargissement.

## Antonio Tizzano. — Remarks on the development of the European Community's area of competence.

After analysing the technique used by the treaty of Rome to define the EEC's area of competence, the article gives a brief survey of the EEC's legal powers. It then examines the ways and means by which EEC powers have been extended in practice well beyond the provisions of the texts, and the problems raised by this extension.