

## LEÇON 1

# LE CHAMP D'APPLICATION DU DROIT MATÉRIEL DE L'UNION EUROPÉENNE

- I. Le champ d'application dans l'espace (*ratione loci*)
- II. Le champ d'application matériel (*ratione materiae*)

Dès l'origine de la construction européenne, les traités contiennent des dispositions institutionnelles et des dispositions matérielles. Celles-ci donnent naissance au droit communautaire matériel. C'est le droit régissant les activités des trois communautés originelles : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) créée par le traité de Paris du 18 avril 1951, entré en vigueur le 23 juillet 1952, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) et la Communauté économique européenne (CEE) créées par les traités de Rome du 25 mars 1957, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

L'Union européenne (UE) est instituée quant à elle par le traité de Maastricht du 7 février 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Elle repose alors sur trois piliers. Le premier pilier est le pilier communautaire, la CEE devenant la Communauté européenne (CE). Le deuxième pilier est constitué par la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le troisième par la Coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (CJAI). Le droit communautaire (uniquement les dispositions fondées sur le 1<sup>er</sup> pilier) et le droit de

l'Union européenne coexistent alors, s'imbriquent, la Communauté européenne constituant un des fondements de l'Union.

Cette distinction qui nuit à la compréhension et à la clarté du système disparaît avec le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Ce traité met fin à la structure en pilier et fait disparaître la Communauté européenne. Demeure seulement l'Union européenne, qui acquiert la personnalité juridique conférée auparavant seulement à la Communauté. Désormais, l'Union est régie par deux traités : le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le traité CECA avait été conclu pour 50 ans alors que les autres traités ont une durée illimitée. La CECA a donc disparu en 2002. La CEEA existe toujours même si elle n'est pas une source essentielle du droit de l'UE.

Ce remodelage des textes a entraîné une modification de la numérotation des articles. C'est la deuxième qui intervient depuis le début de la construction européenne. La révision opérée par le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et

entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, avait procédé à la première afin de simplifier la lecture du traité après les deux premières révisions résultant de l'Acte unique européen (AUE) (signé les 17 et 28 février 1986 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987) et du traité de Maastricht. Ainsi quand on citera un article du traité de Rome, on utilisera la numérotation en vigueur à l'époque puis la mention TCEE (ex. : art. 86 TCEE). Pour la numérotation résultant du traité d'Amsterdam, on indiquera TCE ou TUE pour les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers), pour celle issue du traité de Lisbonne, TUE ou TFUE.

En se substituant à la Communauté européenne, l'Union européenne poursuit son œuvre ; elle lui succède (art. 1 TUE). Le droit communautaire matériel devient le droit matériel de l'Union européenne.

La transformation de la Communauté européenne en Union européenne marque un pas supplémentaire dans le processus d'approfondissement de l'intégration européenne. On rappellera que l'Europe s'est construite — et continue de le faire — à partir de la méthode fonctionnelle, selon un processus dans lequel chaque étape appelle la suivante. On parle d'effet d'entraînement ou d'engrenage (*spill over*). Celui-ci suppose en principe que l'on ne puisse pas revenir en arrière (effet de cliquet). C'est ainsi, on le sait, que l'on considère que l'acquis communautaire est irréversible. Cette irréversibilité apparaissait également comme une caractéristique de l'engagement dans la Communauté et dans l'Union jusqu'au traité de Lisbonne. Celui-ci prévoit désormais une procédure de retrait permettant ainsi à un État qui ne souhaiterait plus participer au processus d'intégration de négocier sa sortie de l'UE (art. 50 TUE).

La construction européenne est donc un processus dynamique qui n'a pas cessé d'évoluer d'un point de vue géographique (élargissement de six États membres à l'origine à vingt-sept États membres aujourd'hui) et d'un point de vue institutionnel et matériel (approfondissement, renforcement du caractère supranational du fonctionnement de la Communauté et de l'Union européennes, extension du champ des compétences de la CE et de l'UE).

Ce processus a un impact sur la formation du droit européen matériel. Il conduit à l'extension progressive de son champ d'application géographique et matériel.

## I. Le champ d'application dans l'espace (*ratione loci*)

Le droit matériel s'applique logiquement sur le territoire des États membres (la liste de ceux-ci figure à l'article 52 TUE). Le caractère évolutif de la construction européenne s'est manifesté ainsi par son élargissement géographique progressif, de six États à vingt-huit depuis l'adhésion de la Croatie effective au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

Des régimes spécifiques sont toutefois envisagés pour certaines parties du territoire des États membres (cf. art. 355 et 349 TFUE). Sont ainsi concernés les RUP (régions ultrapériphériques : la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, La Réunion, Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries) soumises à l'ensemble du droit de l'Union, adapté si besoin pour compenser leurs handicaps, et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) bénéficiant d'un régime d'association [l'article 355 § 6 TFUE permet aux RUP de devenir des PTOM ; cette transformation a été appliquée à Saint-Barthélemy, PTOM depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (décision n° 2010/718 du Conseil du 29 octobre 2010, JOUE L 325, 9 décembre 2010, p. 4) ; l'inverse est également possible et Mayotte deviendra une RUP le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (décision n° 2012/419 du Conseil du 11 juillet 2012, JOUE L 204, 31 juillet 2012, p. 131)].

De plus, certaines dispositions du droit matériel de l'Union ont été étendues à des territoires d'États tiers par le biais de la conclusion d'accords internationaux. Tel est le cas avec l'accord de Porto du 2 mai 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994, qui crée l'Espace économique européen (EEE) regroupant les États membres de l'Union européenne et certains États membres de l'AELE (Association européenne de libre-échange ; aujourd'hui, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein ; la Suisse n'a pas ratifié l'accord suite à la réponse négative du peuple au référendum

organisé sur cette question ; depuis, la Suisse et l'UE ont conclu des accords bilatéraux sur certaines questions telle que la libre circulation des personnes). L'extension du champ d'application territorial du droit matériel peut également se faire par le biais d'accords d'association (par exemple, accord d'association avec la Turquie signé dès 1963, accords avec les pays du Maghreb). Dans ces hypothèses, les accords déterminent quelles sont les dispositions du droit matériel qui s'appliquent aux États partenaires (par exemple, les règles relatives au marché intérieur et à la concurrence s'appliquent également dans l'EEE).

## **II. Le champ d'application matériel (*ratione materiae*)**

Limité aux secteurs du charbon et de l'acier dans le traité CECA et à l'énergie atomique dans le traité CEEA, le champ d'application du droit matériel est beaucoup plus étendu dans le traité CEE, intéressant tous les facteurs économiques. C'est ce traité qui constitue dès lors la source essentielle du droit communautaire.

Le traité de Rome vise l'établissement et le fonctionnement d'un marché commun. Celui-ci repose sur la libre circulation (→ Partie 1) qui se décline en quatre libertés, les libertés de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Ainsi, tout obstacle à ces libertés doit être supprimé (on parle d'intégration négative). Toutefois, les auteurs du traité ne se contentent pas de définir les règles permettant la création du marché commun. Ils ajoutent des dispositions permettant son bon fonctionnement et son développement au profit de tous. Aussi, sont également prévues dans le traité des règles et politiques communes qui doivent être adoptées et menées à l'échelle européenne pour garantir le bon fonctionnement du marché commun (on parle d'intégration positive).

Il y a d'abord des règles qui accompagnent et doivent garantir les libertés de circulation en supprimant un certain nombre d'obstacles qu'elles rencontrent. Ce sont les règles de coordination, de

rapprochement et d'harmonisation des législations nationales.

Ensuite, des règles de concurrence visent à éviter que, par leur comportement, les entreprises et les États remettent en cause la suppression des frontières. Ces règles sont mises en œuvre par la Commission européenne en tenant compte des objectifs communautaires ce qui donne lieu à la définition d'une véritable politique de concurrence (→ Partie 2).

La Communauté mène enfin des politiques communes pour accompagner l'établissement du marché commun (politiques commerciale, agricole et des transports).

Au fil des révisions du traité, les politiques européennes deviennent plus nombreuses (→ Partie 3).

La première révision du traité de Rome, l'AUE, donne de nouvelles compétences à la Communauté relatives à la cohésion économique et sociale (politique régionale), à la protection de l'environnement, à la recherche et au développement.

Le traité de Maastricht marque un tournant avec la création de la citoyenneté européenne, qui consacre l'extension de l'application de la libre circulation des personnes à l'ensemble des citoyens européens, et de l'union économique et monétaire. D'autres champs de compétence sont ouverts à la Communauté européenne dans les domaines de la protection des consommateurs et de la santé publique, en matière de culture, d'éducation et de formation professionnelle, d'industrie. En outre, le traité de Maastricht permet à l'Union européenne de travailler sur les questions de politique étrangère et de sécurité (2<sup>e</sup> pilier) et sur la justice et les affaires intérieures (visas, politique d'asile, d'immigration, lutte contre le trafic de drogue, la criminalité, le terrorisme, coopération policière, judiciaire, douanière, 3<sup>e</sup> pilier). Toutefois, cette dernière extension n'a pas la même portée que les autres. Les questions abordées dans le premier pilier relèvent de l'intégration alors que celles des deuxième et troisième piliers relèvent de procédures de coopération. Les États conservent leur souveraineté, les décisions sont adoptées à l'unanimité et ne revêtent pas la même

forme que dans le premier pilier. Ce schéma reflète encore la méthode fonctionnelle. Choisir la coopération permet de vaincre les réticences de certains tout en permettant de commencer à travailler sur des questions plus politiques qu'auparavant.

Le traité d'Amsterdam consacre la possibilité pour la Communauté de mener une politique sociale et de travailler sur la question de l'emploi. Il procède également à la « communautarisation » d'une partie du troisième pilier. Ainsi, des questions qui relevaient d'une simple coopération entre États feront désormais l'objet d'une approche intégrée. Demeurent dans le troisième pilier les questions de coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP). La construction européenne a également fait des progrès en marge du traité. Ainsi, la suppression des contrôles aux frontières entre États de la Communauté repose sur des accords internationaux, l'accord de Schengen de 1985 et la convention du même nom de 1990. Ces textes ont été intégrés au traité par le traité d'Amsterdam. Ces mesures doivent permettre de donner naissance à un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ).

La révision suivante, le traité de Nice (signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003), comporte très peu d'évolutions matérielles.

L'objet de ce traité était de procéder à la réforme des institutions dans la perspective de l'élargissement, objectif auquel n'était pas parvenu le traité d'Amsterdam. Ainsi, parmi les réformes, figure l'augmentation du nombre d'actes adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité et selon la procédure de codécision par le Conseil et le Parlement européen. Ce processus, qui avait débuté auparavant, touche notamment les modalités d'adoption d'un certain nombre de règles de droit matériel et est poursuivi par le traité de Lisbonne, qui transforme la procédure de codécision en procédure législative ordinaire.

Retenant les dispositions du traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE), le traité de Lisbonne place toutes les questions matérielles sous le signe de l'intégration même si des spécificités demeurent. De plus, en inscrivant pour la première fois dans le traité la classification des compétences de l'Union européenne, ce traité permet une identification plus claire du champ d'application matériel du droit de l'Union européenne mais également du rôle et des pouvoirs de l'Union dans chaque domaine qui relève de sa compétence et de la répartition des compétences avec les États membres.



## REPÈRES

- **Traité de Paris du 18 avril 1951** : création de la CECA
- **Traité de Rome du 25 mars 1957** : création de la CEEA et de la CEE
- **AUE des 17 et 28 février 1986** : première révision du TCEE
- **Traité de Maastricht du 7 février 1992** : création de l'Union européenne (TUE), le TCEE devient TCE
- **Accord de Porto du 2 mai 1992** : création de l'EEE
- **Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007** : la CE disparaît, l'UE se substitue à elle ; deux traités : TUE et TFUE



## POUR GAGNER DES POINTS

### Les destinataires du droit matériel de l'Union européenne

Le droit matériel de l'Union s'adresse tout d'abord aux États membres qui ont accepté les règles en ratifiant le traité.

Deux principes caractérisent leur engagement dans l'UE. Le principe de coopération loyale tout d'abord. Inscrit dès l'origine dans le traité CEE, sans que ce nom lui soit donné, ce principe impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution de leurs obligations découlant du traité et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril les objectifs du traité (art. 5 TCEE, devenu art. 10 TCE). Le traité de Lisbonne reprend cette double obligation positive et négative en consacrant le nom de principe de coopération loyale (art. 4 TUE). Le principe de primauté du droit de l'Union européenne sur les droits nationaux ensuite, qui n'est pas inscrit dans le traité mais résulte de la fameuse jurisprudence *Costa c/ Enel* de la Cour de justice (CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, Rec. p. 1141). Le traité de Lisbonne n'inscrit pas le principe dans le traité comme prévoyait de le faire le traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE, signé le 29 octobre 2004 mais jamais entré en vigueur suite notamment au rejet de sa ratification par référendum en France le 29 mai 2005 et aux Pays-Bas le 1<sup>er</sup> juin 2005). Le principe fait seulement l'objet d'une déclaration annexée au traité (déclaration n° 17) qui renvoie à la jurisprudence, ce qui ne change toutefois pas sa portée.

Le droit matériel de l'Union s'adresse également aux ressortissants des États membres, ce qui a été affirmé par la Cour de justice dans la jurisprudence *Van Gend en Loos* (CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p. 3). Le droit communautaire crée des droits et des obligations dans le chef des particuliers, il produit un effet direct sur eux et peut, de ce fait, sous réserve que les dispositions soient claires, précises et inconditionnelles, être invoqué par les justiciables dans le cadre d'un litige devant le juge national. Ce principe a permis de donner une réelle effectivité au droit matériel.

L'application aux personnes de certaines règles est soumise à une condition de nationalité (posséder la nationalité d'un État membre de l'Union, par exemple pour la libre circulation des travailleurs) mais le droit de l'UE peut aussi s'appliquer à des sujets originaires d'États tiers par le biais d'accords ou dans des situations particulières (cas par exemple des membres de la famille d'un citoyen européen). C'est aussi le cas en ce qui concerne les règles de concurrence. Le droit de l'Union privilégie ici l'effet des comportements des entreprises sur le commerce à l'intérieur de l'Union européenne et, par conséquent, peut s'appliquer à des entreprises non originaires de l'Union mais dont les comportements ont un impact sur son territoire (principe de territorialité).

## LEÇON 2

# L'ARTICULATION DES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES ÉTATS MEMBRES

- I. Une attribution des compétences modulable
- II. L'identification des compétences de l'Union européenne
- III. Les principes régulant l'exercice des compétences de l'Union

La question de la clarification de la répartition des compétences entre la Communauté et l'Union européennes d'une part et les États membres d'autre part a plusieurs fois suscité le contentieux et le débat. D'ailleurs, les dispositions du traité de Lisbonne s'inspirent en partie de la jurisprudence de la Cour de justice en la matière. Elles permettent de définir un cadre général de répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne.

Le traité de Lisbonne confirme le principe d'attribution qui gouverne depuis l'origine la délimitation des compétences de la Communauté. Principe classique (on parle aussi de principe de spécialité), il fait l'objet dans la Communauté d'une application souple, modulable en fonction des besoins. Dispositions nouvelles, le traité de Lisbonne introduit une liste de compétences de l'Union classées en fonction de l'étendue de son pouvoir. Le traité de Lisbonne confirme également les principes qui régulent le partage des compétences entre l'Union et ses États membres, qui régissent l'exercice de ses compétences : le principe de proportionnalité et celui de subsidiarité.

### I. Une attribution des compétences modulable

Le traité de Lisbonne rappelle — ces dispositions avaient déjà été introduites par le traité de Maastricht — que l'Union dispose d'une compétence d'attribution déterminée par le traité (art. 5 § 1 TUE). Les compétences des États membres peuvent être qualifiées de résiduelles car toute compétence non attribuée à l'Union appartient aux États membres (art. 4 § 1 TUE).

Toutefois, pendant longtemps, les domaines de compétence de la Communauté européenne ne sont pas précisément définis. Ainsi, il n'y avait pas dans le traité de liste des compétences de la CE et de l'UE. En outre, au fil du traité, les compétences étaient abordées souvent de façon vague, le texte mettant surtout l'accent sur des objectifs à atteindre. Enfin, les compétences de la Communauté pouvaient être augmentées au-delà des dispositions du traité, sans révision de celui-ci, par l'intermédiaire de deux techniques.

La première trouve son fondement dans le traité et y est toujours inscrite. En effet, l'article 352 TFUE (ex-308 TCE, ex-235 TCEE) permet aux institutions européennes d'agir pour réaliser un des objectifs de l'Union alors même que le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action à cet effet. Lorsqu'il n'y a pas de base juridique dans le traité pour adopter une mesure, mener une action qui apparaît nécessaire à la réalisation des buts du traité, l'Union peut adopter cette mesure, mener cette action sur le fondement de l'article visé. On parle ici de compétences subsidiaires de l'Union. Cette disposition a été largement utilisée avant l'extension des compétences communautaires opérée par les premières révisions du traité, par exemple pour la création du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) en 1973, pour la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975, pour adopter des mesures en faveur de la protection des consommateurs ou de l'environnement ou encore pour l'adoption, en 1989, d'un règlement permettant la mise en place d'un contrôle des concentrations.

La deuxième technique est inspirée de la jurisprudence de la Cour internationale de justice et a permis au juge communautaire de déduire de compétences effectives de la Communauté d'autres compétences : technique des compétences implicites. Cette technique a notamment été utilisée pour étendre la compétence de la Communauté dans les relations extérieures. En se fondant sur la théorie du parallélisme des compétences internes et externes, la Cour de justice a permis à la Communauté de conclure des accords externes dans des domaines pour lesquels elle intervenait à l'intérieur de la Communauté tels que la pêche ou les transports.

La souplesse de l'attribution se caractérise donc par la possibilité d'étendre les compétences de la Communauté au-delà des dispositions du traité et par l'absence de définition précise d'une liste de compétences dans le traité. C'est cette caractéristique qui a suscité le contentieux et qui a été critiquée. La question de la clarification des compétences de la Communauté s'est posée à chaque révision du traité sans aboutir à une solution. Mais il aurait été difficile de rédiger un texte dont le contenu se voulait

« constitutionnel » sans aborder ce point. Cela participe d'un effort de clarification, de meilleure lisibilité à l'intention des citoyens et cela doit rassurer les États membres soucieux d'obtenir une meilleure protection de leurs compétences. Les dispositions du TECE sur cette question ont été reprises dans le traité de Lisbonne qui contient donc une liste des compétences de l'Union.

## **II. L'identification des compétences de l'Union européenne**

Le titre I de la première partie du TFUE est consacré aux compétences de l'Union. Les compétences y sont classées en trois grandes catégories en fonction de l'étendue des pouvoirs de l'Union.

La première catégorie regroupe les domaines pour lesquels l'Union a le plus de pouvoirs. Ce sont les compétences exclusives de l'UE. Dans ces domaines, « seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants » (art. 2-1 TFUE). Toute intervention des États est exclue sauf sur habilitation de l'Union ou pour mettre en œuvre ses actes.

L'article 3 TFUE donne la liste des domaines concernés : union douanière, établissement des règles de concurrence nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur, politique monétaire pour les États dont la monnaie est l'euro, conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, politique commerciale commune. En application du principe du parallélisme des compétences internes et externes, l'Union dispose également d'une compétence exclusive pour conclure des accords internationaux dans ces domaines.

La deuxième catégorie intéresse les compétences partagées avec les États membres. C'est la catégorie qui regroupe le plus grand nombre de domaines. Pour ceux-ci, « l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants [...]. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a

pas exercé la sienne » ou « a cessé de l'exercer » (art. 2-2 TFUE).

L'article 4 TFUE définit de deux manières les domaines concernés. Tout d'abord, il donne une définition en creux : tous les domaines pour lesquels le traité attribue une compétence à l'Union et qui ne figurent pas dans les deux autres catégories. Puis, figure une liste plus précise des principaux domaines concernés : marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et pêche, environnement, protection des consommateurs, transports, réseaux transeuropéens, énergie, espace de liberté, de sécurité et de justice et les enjeux communs en matière de santé publique.

Le champ d'application du droit matériel est donc très étendu. Toutefois, tous les domaines abordés n'ont pas la même importance en terme d'intervention de l'Union. Certains d'entre eux ont une place particulière parce que compétences communautaires depuis l'origine tels l'établissement du marché intérieur ou la politique agricole commune. Un autre domaine, la cohésion économique, sociale et territoriale, a acquis une place essentielle en raison des objectifs poursuivis, des interactions avec d'autres domaines et de la part du budget de l'Union qui lui est consacrée.

La troisième catégorie englobe des compétences dites d'appui, de coordination et de complément. Dans ces domaines, les États conservent leur compétence et l'Union européenne ne peut pas procéder à une harmonisation des législations nationales (art. 2-5 TFUE).

L'article 6 TFUE énumère les domaines concernés : protection et amélioration de la santé humaine, culture, industrie, tourisme, éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport, protection civile, coopération administrative.

Si ces dispositions du traité amènent une clarification bienvenue dans l'identification des compétences de l'Union, elles ne suppriment pas toute difficulté.

On aura remarqué en effet l'étendue des compétences de l'Union. On aura aussi noté que certains domaines sont définis en renvoyant à la lecture

plus précise du traité. Aux termes de l'article 4 TFUE, les compétences de l'Union en matière de politique sociale et de sécurité en matière de santé publique s'exercent pour les aspects définis par le traité. Certaines questions font en outre l'objet d'un traitement spécifique. Ainsi, l'Union a une compétence en matière de recherche et de développement technologique et une compétence en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire, qu'elle partage avec les États membres mais, pour ces deux domaines, l'exercice de la compétence de l'Union ne doit pas empêcher les États d'exercer la leur. Enfin, des articles spécifiques sont consacrés d'une part aux politiques économique, de l'emploi et sociale (art. 2-3 et 5 TFUE) et, d'autre part, à la politique étrangère, de sécurité et de défense (art. 2-4 TFUE et chapitre 2 du titre V TUE, art. 23 à 46). Pour la première, l'action de l'Union prend la forme de la coordination des politiques nationales. Le traitement spécifique de la politique étrangère, de sécurité et de défense est encore plus marqué, les dispositions détaillées consacrées à cette politique figurant dans le TUE et non dans le TFUE. Il s'agit ici de renforcer l'action de l'Union sur ce terrain sans remettre en cause les politiques nationales, les compétences nationales.

Enfin, autre élément de difficulté, la plupart des domaines relèvent des compétences partagées, ce qui ne résout pas d'emblée la question du « qui fait quoi ? » dans l'Union européenne. C'est notamment pour cela que des principes régissant l'exercice des compétences ont été dégagés.

### **III. Les principes régulant l'exercice des compétences de l'Union**

Les principes qui régulent l'exercice des compétences de l'Union sont les principes de proportionnalité et de subsidiarité, consacrés et définis par le traité de Maastricht dans l'article 3 B al. 2 et 3 TCE (devenu art. 5 § 3 et 4 TCE puis art. 5 § 3 et TFUE). Depuis le traité d'Amsterdam, ils font également l'objet d'un protocole annexé au traité (actuellement, protocole n° 2) qui précise, plus particulièrement