

Nicolas de Sadeleer

L'organisation des compétences dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique de l'UE



Professeur de droit de
l'UE aux FUSL
Chaire Jean Monnet
Professeur invité à
l'UCL



Compétences d'attribution

+ Les compétences de l'Union sont d'attribution.

« L'Union agit dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées pour atteindre les objectifs que les traités établissent » (article 5 TUE).

Dans la mesure où toute compétence doit être attribuée pour pouvoir être exercée, il en résulte que *« toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres »* (2^{ème} phrase du §2 de l'art. 5 TUE).

UEM : compétences

- + La **politique monétaire** pour les États membres dont la monnaie est l'euro : **compétence exclusive**
- + La coordination des **politiques économiques** et de **l'emploi** ainsi que des politiques sociales (art. 5 TFUE) :
« **compétences partagées** » (article 4, §1 TFUE).

A la différence des compétences partagées énumérées au paragraphe 2 de l'article 4, ces compétences ne font l'objet que de mesures de coordination et non pas d'harmonisation législative par l'entremise de directives ou de règlements (art. 5, §§ 2 et 3 TFUE) .

Base juridique

- + Les différentes catégories de compétences (exclusives, partagées) ne peuvent être exercées que si l'institution adoptant l'acte le fait reposer sur une ou **plusieurs bases juridiques** appropriées.
- + Le choix de la base juridique se trouve à la **croisée des chemins** tant pour les relations que les Etats membres entretiennent avec l'Union, que pour les rapports interinstitutionnels.
- + Le choix de la base juridique n'est pas une question purement formelle, mais bien une question de fond, de nature constitutionnelle, régulièrement tranchée par la Cour de justice.

Plan de l'exposé

1. Volet **préventif** PSC
2. Volet **correctif** PSC
3. Renforcement de la **surveillance budgétaire et macroéconomique** de l'UE et de la zone Euro
4. Approche complémentaire aux trois volets : convergence des **cadres budgétaires nationaux**
5. Mécanismes de **solidarité financière**
6. Répartition des **compétences**

PSC =
Pacte de Stabilité et de
Croissance



+ Analyse de *lege lata*

+ Droit institutionnel



1. Volet préventif

Dispositifs de droit primaire	OBJET	Fondement Juridique	Mécanismes procéduraux
Lignes directrices d'intégration dans le cadre de la surveillance multilatérale	Coordination des politiques macroéconomiques et microéconomiques nationales et de l'emploi - GOPE (recom. 2010/410) - Lignes directrices pour l'emploi	5 et 121(1)-(3) TFUE 148(2) TFUE	- GOPE : recommandation du CE 2010/410 - Ligne dir. Emploi : Décision du Conseil 2008/618
Mécanisme d'alerte rapide		121(4) TFUE	Recommandation adressée par ECOFIN à l'EM : mesures d'ajustement

Actes de soft law	Auteur et date d'adoption	Objet	Obligations pesant sur EM	Autorités chargées de l'application
Résolution PSC 1997	Conseil européen 1997	Orientations adressées aux États membres, à la Commission et au Conseil pour mettre en œuvre le PSC		Conseil européen
Stratégie Europe 2020	Mise en œuvre de la Conseil européen 1997	Croissance intelligente, durable et inclusive Objectifs chiffrés	Programmes nationaux de réforme Conformité des politiques nationales avec les cinq objectifs de l'UE pour 2020	- Recommandations du CE sur la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques - Commission suit les progrès et fait les recommandations
Pacte Euro Plus	Conseil européen 24-25/3/2011	Coordination renforcée des politiques économiques	-Règle d'or -Engagements additionnels	- Chefs d'Etat et de gouvernement ayant souscrit au Pacte - Commission européenne chargée de vérifier les engagements

Actes de soft law	Auteur et date d'adoption	Objet	Obligations pesant sur EM	Autorités chargées de l'application
Semestre européen	<ul style="list-style-type: none"> - Specifications PSC and Guidelines ECOFIN 7/9/2010 - Conseil européen mars 2011 - Article 2bis Règl. 1466/97 	Harmonisation du calendrier relatif à la présentation et à l'évaluation des programmes PSC et des PNR (Europe 2020) dans le respect des lignes directrices d'intégration (GPO/LDE)	Soumission des programmes de stabilité (pour les EM participant à l'euro) de convergence (pour les EM en-dehors de la zone euro) conformément au R. 1466/97 Programmes nationaux de réforme	<p>AMONT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport Commission « croissance annuelle » • Travaux ECOFIN • Orientations stratégies CE <p>-----</p> <p>AVAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projet Commission • Aval CE • Orientations ECOFIN

Semestre européen – Art. 2bis R. 1466/97

- + **janvier**, Commission publie son examen annuel de la croissance, fixant les priorités de l'UE pour stimuler la croissance et la création d'emplois au cours de l'année à venir.
- + **mars**, Conseil européen formule les lignes directrices de l'UE concernant les politiques nationales.
- + **Avril**, présentation des programmes de stabilité ou de convergence, ainsi que des PNR

Semestre européen – Art. 2bis R. 1466/97

- + juin**, Commission évalue ces programmes et adresse des recommandations propres à chaque pays. Le Conseil examine ces recommandations et le Conseil européen les approuve.
- + juillet**, Conseil adopte formellement les recommandations par pays.

Proposition de règlement sur le suivi et l'évaluation des budgets nationaux – zone Euro

- + 15/4 « Medium fiscal plan » en accord avec les OBMT
- + 15/10 Projet de budget
- + 30/11 Avis Commission – débat Parlement national
- + 31/12 adoption du budget



2. Volet correctif

Dispositifs de droit primaire	OBJET	Fondement Juridique	Mécanismes procéduraux
Procédure de déficit excessif		126 TFUE	Recommandation adressées par Conseil à l'EM, mise en demeure, sanctions financières
Protocole de 1992 sur la procédure de déficit excessif	Fixation des valeurs de références de l'article 126(2)	Protocole	

Actes de droit dérivé et de soft law	Objet	Base <u>jur.</u>	Procédures	Mécanismes
Résolution PSC 1997	Orientations adressées aux États membres, à la Commission et au Conseil pour mettre en œuvre le PSC		Conseil européen	Orientations
<u>Règl.</u> 1467/97 Modifié 2005/2011	Mise en œuvre de la procédure de déficit excessif	104(14) CE 126(14) TFUE	PLO	Sanctions financières (dépôt sans intérêt, amendes)



3. Renforcement de la surveillance

ACTE	OBJET	BASE JURID.	PROCED.	Mécanismes
Règlement (UE) n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro	Assurer le respect des volets préventif et correctif du PSC en garantissant la mise en œuvre effective des règlements (CE) n° 1466/97 et (CE) n° 1467/97	121(6) et 136 TFUE	PLO	- Mécanismes de sanctions volet préventif: dépôts pt int. - Mécanismes de sanctions volet répressif: dépôts sans int., amendes,
Règlement (UE) n° 1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro	Manquement persistant à l'obligation de prendre des mesures correctives	121(6) et 136 TFUE	PLO	Mécanismes de sanctions volet répressif: dépôts portant intérêt, amendes,

ACTE	OBJET	BASE JURID.	PROCED.	Mécanismes
Règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques	Compléter la procédure de surveillance multilatérale par des règles spécifiques sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs	121(6) TFUE	PLO	Mécanisme d'alerte, tableau de bord, bilan approfondi, mesures préventives et correctives



4. Approche complémentaire

ACTE	OBJET	BASE JURID.	PROCED.	Instruments
Directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des EM	Intégration des objectifs de coordinations budgétaires dans les cadres budgétaires des EM Obligation d'une planification pluriannuelle	126(14) TFUE	Conseil	Comptabilité publique, planification budgétaire, règles budgétaires



5. Mécanismes de solidarité financière

ACTE	OBJET	BASE JURID.	PROCED.	Instruments	Montants
Règlement 332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres	Concours octroi de prêts à un ou plusieurs États membres éprouvant des difficultés ou des menaces graves de difficultés dans la balance des paiements courants ou dans celle des mouvements de capitaux	143-144 TFUE	PLS Conseil	Prêt	
Règlement 407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière	Assistance financière de l'Union à un État membre qui connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle.	122(12) TFUE	PLS Conseil	Prêt ou ligne de crédit à l'Irlande et au Portugal	60 M.
Traités bilatéraux entre 16 EM (zone euro sauf Slovaquie) et Grèce		Accords bilatéraux	Pool de prêts bilatéraux	Prêts accordés à la Grèce dans le cadre d'un programme triennal du FMI	110 M /3 ans : -80 M EM zone euro - 30 M FMI

Mécanismes de garantie d'emprunts	Fondement juridique	Forme juridique	Objet	Montants
EFSF	Accord multilatéral conclu entre 17 EM zone Euro	SA de droit luxembourgeois	Mécanisme intergouvernemental de nature temporaire (juillet 2013)	440 M. 79M <u>versés</u> à la <u>Grèce</u> (accord 21/7/11)
ESM	Accord multilatéral conclu entre 17 EM zone Euro Conformément à 136(3) TFUE	Institution financière <u>intl.</u> Siège au Luxembourg	Mécanisme intergouvernemental	500 M.

6. Compétences attribuées aux institutions et organes

- + **Chefs d'Etat et de gouvernement** : Pacte Europa plus
- + **Conseil européen** : Coordination des politiques macroéconomiques et microéconomiques nationales et de l'emploi, orientations PSC, Stratégie Europe 2020, orientations stratégiques du Semestre européen
- + **Conseil de la zone Euro** : orientations stratégiques sur les politiques économiques des EM de la zone Euro (Conseil européen 26/10/2011)

6. Compétences attribuées aux institutions et organes

- + **Ecofin** : Surveillance multilatérale (121), procédure de budget excessif (126), assurance financière (122), surveillance des déséquilibres macroéconomiques
- + **Eurogroupe** : surveillance de l'évolution de la situation économique, coordination des politiques économiques et budgétaires et suivi des réformes structurelles des EM de la zone Euro

6. Compétences attribuées aux institutions et organes

- + **Euro Working Group** : conseil d'administration de la zone euro
- + **Commission européenne** : examen annuel de la croissance, mise en œuvre des GOPE, du PSC, du Semestre européen, examen des programmes de stabilité, de convergence, PNR, surveillance des déséquilibres macroéconomiques, propositions législatives, propositions de sanctions, etc., au service de l'EWG et de l'Eurogroupe

6. Compétences attribuées aux institutions et organes

- + **CEF** : substitut du Coreper, avis sur déficit excessif
- + **ECOSOC**: avis sur déficit excessif
- + **Parlement européen** : colégislateur pour la mise en œuvre de l'article 121 sur la surveillance multilatérale, compétence d'avis pour la mise en œuvre de l'article 126(14), consulté dans le cadre du Semestre européen

6. Compétences attribuées aux institutions et organes

- + **BCE** : participation du président à l'Eurogroupe et au Conseil européen, avis quant à la mise en œuvre de l'article 126(14)
- + **BEI**: gestion FESF

Obligations pesant sur les EM

- + engagements additionnels Pacte Europa plus
- + programmes de stabilité et de convergence PSC
- + PNR Stratégie 2020
- + plans pluriannuels d'assainissement
- + mécanismes de garantie d'emprunts



conclusions



WASSILY KANDINSKY SQUARES WITH CONCENTRIC RINGS

1. Hétérogénéité des textes

- + Dispositifs juridiques à géométrie variable (*hard law/soft law*, directive/règlement)
- + Champ d'application à géométrie variable (zone Euro, UE, 27-4)
- + Multiplication des régimes de sanction (dépôt, amendes, etc.)

2. Assises juridiques incomplètes

- + Recours à des coopérations multilatérales (FESF)
- + Respect de l'article 125 TFUE (no *bail-out*), insertion du para. 3 de l'art. 136 pour asseoir le MSF
- + Art. 136 TFUE peut-il étendre le régime de sanction applicables aux déficits publics excessifs prévues aux mesures à prendre en vertu de l'art. 126 TFUE ?

3. Accumulation des processus de coordination

Semestre européen

PSC

Europa +

+ Problèmes de calendrier, de chevauchement

4. Accroissement des procédures informelles de décision

+ Eurogroupe

+ Conseil de la zone Euro

5. Méthode communautaire v. méthode intergouvernementale

- + Renforcement des pouvoirs de la Commission** : Procédure de majorité qualifiée renversée dans le cadre du « Six-Pack »
- + Renforcement de l'évaluation par les pairs** : Europe 2020 et Pacte Europe plus

6. Rôle des parlements

- + Pouvoirs du PE à géométrie variable (PLO, PLS, etc.)
- + Droit de regard des parlements nationaux



+ Merci pour votre attention

+ desadeleer@fusl.ac.be