



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission des affaires juridiques  
Le Président*

---

12.4.2011

M<sup>me</sup> Sharon Bowles  
Présidente  
Commission des affaires économiques et monétaires  
BRUXELLES

Objet: **Avis sur la base juridique de la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM(2010)0522, C7 0396/2010 – 2010/0276(CNS))**

Madame la Présidente,

Par une lettre du 4 mars 2011, vous avez demandé à la commission des affaires juridiques, conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement, d'émettre un avis sur la base juridique qu'il convenait de donner à plusieurs propositions législatives, des amendements portant sur la modification de la base juridique ayant été déposés au sein de votre commission, compétente au fond, et/ou de la commission de l'emploi et des affaires sociales.

La commission a examiné cette question au cours de sa réunion du 12 avril 2011.

Le paquet relatif à la gouvernance économique répond à la nécessité d'une meilleure coordination et d'une surveillance plus étroite des politiques économiques dans l'union économique et monétaire.

Le paquet législatif est composé de six textes distincts.

Les propositions sont analysées séparément en annexe. Pour plus de clarté, les conclusions de la commission relatives à la base juridique appropriée pour chaque instrument sont exposées ci-dessous:

*- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (COM(2010)527, 2010/0281(COD))*

L'unique objectif de la proposition est d'étendre la procédure de surveillance économique, comme le permet **l'article 121, paragraphe 6, du traité FUE**. Cette base juridique semble appropriée.

*- Proposition de directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (COM(2010)523, 2010/0277(NLE))*

Cette proposition a pour principal objet de promouvoir la responsabilisation budgétaire en définissant des exigences minimales applicables aux cadres nationaux et de garantir l'efficacité de la procédure concernant les déficits excessifs. Par conséquent, la base juridique proposée par la Commission, à savoir **l'article 126, paragraphe 14, alinéa 3 du traité FUE**, semble appropriée.

*- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (COM(2010)526, 2010/0280(COD))*

La proposition vise à garantir le renforcement de la coordination des politiques économiques des États membres. Il semble donc que **l'article 121, paragraphe 6, du traité FUE** constitue la base juridique appropriée.

*- Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM(2010)522, 2010/0276(CNS))*

Étant donné que le principal objectif de cette proposition est d'établir les modalités de mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, la seule base juridique appropriée est **l'article 126, paragraphe 14, du traité FUE**.

*- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (COM(2010)0524, 2010/0278(COD))*

Il est considéré que **l'article 121, paragraphe 6, en liaison avec l'article 136 du traité FUE**, constitue la base juridique appropriée.

*- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (COM(2010)525, 2010/0279(COD))*

Compte tenu de l'objectif de la proposition, qui consiste à renforcer la correction effective des déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro, **l'article 121, paragraphe 6, en liaison avec l'article 136 du traité FUE**, constitue la base juridique appropriée.

Lors de sa réunion du 12 avril 2011, la commission des affaires juridiques s'est prononcée sur les recommandations précitées<sup>1</sup> à l'unanimité.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Klaus-Heiner Lehne

---

<sup>1</sup> Étaient présents au moment du vote final: Klaus-Heiner Lehne (président), Evelyn Regner (vice-présidente), Piotr Borys, Sergio Gaetano Cofferati, Christian Engström, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Kurt Lechner, Eva Lichtenberger, Antonio López-Istúriz White, Arlene McCarthy, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Bernhard Rapkay, Alexandra Thein, Diana Wallis, Rainer Wieland, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka.

## Annexe

### **Objet: Base juridique de la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM(2010)522, 2010/0276(CNS))**

Le paquet relatif à la gouvernance économique est composé de six propositions qui visent à renforcer la coordination et la surveillance des politiques économiques dans l'Union économique et monétaire (UEM) dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et du semestre européen, un nouveau cycle de surveillance qui regroupera les procédures en vigueur dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et des grandes orientations de politique économique.

Deux propositions portent sur la procédure concernant les déficits excessifs.

Toutes deux sont basées sur l'article 126, paragraphe 14, du traité FUE.

Quatre propositions concernent la procédure de surveillance multilatérale et sont basées sur l'article 121, paragraphe 6. Deux de ces propositions sont basées sur l'article 121, paragraphe 6, en liaison avec l'article 136 du traité FUE.

Ces propositions constituent une réponse à la faiblesse du système actuel révélée par la crise financière et économique mondiale. D'après la Commission, le système doit être renforcé afin de "*consolider la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques, qui sont des préalables indispensables à une croissance durable de la production et de l'emploi*"<sup>1</sup>.

Les propositions font suite à deux communications de la Commission<sup>2</sup> et à un accord du Conseil européen de juin 2010 sur la nécessité de renforcer la coordination des politiques économiques des États membres. Le paquet relatif à la gouvernance économique a été présenté le 29 septembre 2010.

La proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs est en cours d'examen au sein de la commission des affaires économiques et monétaires, et a pour rapporteur Diogo Feio. La commission de l'emploi et des affaires sociales émet un avis (rapporteur: David Casa).. Le Parlement européen agit conformément à la procédure de consultation.

La base juridique du règlement (CE) n° 1467/97 est l'article 126, paragraphe 14.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement (UE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, exposé des motifs.

<sup>2</sup> Renforcer la coordination des politiques économiques nationales, 12 mai 2010; Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE, 30 juin 2010.

Les amendements déposés au sein de la commission compétente au fond (ECON) visent à modifier la base juridique pour la faire passer d'une base juridique unique à la base juridique multiple de l'article 121, paragraphe 14, en liaison avec l'article 136.

## Contexte

Le règlement du Conseil n° 1467/97 du 7 juillet 1997 est considéré comme le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance. Le présent règlement arrête des dispositions visant à accélérer et à clarifier la procédure concernant les déficits excessifs, déjà définie à l'article 126 du traité FUE.

Il s'agit d'éviter éviter, en matière de politique budgétaire, des erreurs manifestes susceptibles de compromettre la viabilité des finances publiques et de constituer une menace pour l'UEM. Il se traduit par l'obligation, pour les États membres, d'éviter les déficits publics excessifs, définis en fonction de deux critères: le déficit et la dette. La procédure concernant les déficits excessifs (PDE), qui met œuvre l'interdiction de déficits excessifs, comporte une série d'étapes à suivre. Ce système est renforcé par un mécanisme de mise en œuvre qui prévoit des sanctions financières en cas de non respect des dispositions établies par le règlement.

Selon l'exposé des motifs de la Commission<sup>1</sup>, il est nécessaire de réformer le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance afin de remédier à un certain nombre d'échecs mis en évidence par la crise économique et financière. Par conséquent, la proposition s'articule autour des mesures suivantes:

- *"le critère de la dette de la PDE sera rendu opérationnel"*. Les développements en matière de dette doivent faire l'objet d'un suivi plus étroit et mis sur un pied d'égalité avec les développements en matière de déficit.

- *"l'exécution sera renforcée par l'introduction d'une nouvelle série de sanctions financières pour les États membres de la zone euro, lesquelles s'appliqueraient plus tôt et de manière graduée. (...) Pour limiter le pouvoir discrétionnaire en matière d'exécution, il est envisagé de recourir au vote à la «majorité inversée» pour imposer de nouvelles sanctions au cours des étapes successives de la PDE."*

## La base juridique proposée

La proposition de la Commission se base sur l'article 126, paragraphe 14 du traité FUE, dont le texte est le suivant:

---

<sup>1</sup> Voir note 1. Exposé des motifs.

### **Article 126, paragraphe 14**

*Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé aux traités.*

*Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.*

*Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole.*

*La base juridique proposée par un amendement déposé au sein de la commission ECON consiste en l'article 126, paragraphe 14, en liaison avec l'article 136 du trait FUE.*

### **Article 136**

*1. Afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes des traités, le Conseil adopte, conformément à la procédure pertinente parmi celles visées aux articles 121 et 126, à l'exception de la procédure prévue à l'article 126, paragraphe 14, des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro pour:*

- (a) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire;*
- (b) élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance.*

*2. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres dont la monnaie est l'euro prennent part au vote sur les mesures visées au paragraphe 1.*

*La majorité qualifiée desdits membres se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).*

### **Approche adoptée par la Cour de justice**

*Selon la jurisprudence, un acte se fonde en principe sur une seule base juridique. Si l'examen d'un acte de l'Union européenne démontre que ce dernier poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante entrant dans le champ d'application de différentes bases juridiques,*

*et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante<sup>1</sup>.*

*Ce n'est qu'à titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou se compose de différents éléments qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, qu'un tel acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes.<sup>2</sup>*

### **Analyse de la base juridique**

L'article 126 fait partie du titre III, chapitre 1, Politique économique traité FUE. La disposition établit les étapes à suivre par la Commission et par le Conseil pour appliquer la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Conformément à cette procédure, le Conseil et la Commission surveillent les déficits nationaux et formulent des recommandations.

L'article 126, paragraphe 14, permet au Conseil d'adopter des mesures complémentaires concernant la PDE, conformément à une procédure spéciale (sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement).

Chapitre 4 du titre VIII — Dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro  
L'article 136 permet ainsi au Conseil d'arrêter des mesures spécifiques pour les États membres dont la monnaie est l'euro.

- afin de renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire;
- afin d'établir des orientations de politique.

L'article 136 souligne que ces mesures doivent être adoptées *conformément à la procédure pertinente parmi celles visées aux articles 121<sup>3</sup> et 126, à l'exception de la procédure prévue à l'article 126, paragraphe 14.*

Il apparaît que, grâce à la combinaison de l'article 126, paragraphe 14, et de l'article 136 du traité FUE, la législation peut renforcer la coordination et la surveillance prévues aux articles 121 et 126 du traité FUE<sup>4</sup> et peuvent également définir des règles précises quant à l'application de la procédure concernant les déficits excessifs.

---

<sup>1</sup> Affaire C-91/05 Commission/Conseil (Recueil 2008, p. I3651).

<sup>2</sup> Affaire C-338/01, Commission/Conseil, Rec. 2004, p. I-4829.

<sup>3</sup> L'article 121 du traité FUE établit des dispositions sur la coordination des politiques économiques des États membres. L'article 121, paragraphe 6, autorise le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, à arrêter les modalités de la procédure de surveillance multilatérale visée aux paragraphes 3 et 4.

<sup>4</sup> Pour les États membres dont la monnaie est l'euro

## Analyse de la proposition. Objectif et contenu des mesures proposées

Comme nous l'avons vu, en principe, toute mesure législative doit s'appuyer sur une seule base juridique. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, s'il est établi que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou se compose de différents éléments qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, qu'un tel acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes<sup>1</sup>.

La présente proposition vise à apporter des modifications destinées à améliorer le mécanisme établi par le règlement n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

L'exposé des motifs présente des mesures essentielles en vue de la réforme envisagée, à savoir:

- a) le critère de la dette de la PDE sera rendu opérationnel. cette mesure constitue une réponse au rôle marginal que la dette a joué jusqu'à présent, bien que les deux critères (déficit et dette) soient en principe aussi importants l'un que l'autre.
- b) introduction d'un nouvel ensemble de sanctions financières pour les États membres de la zone euro, ayant pour objet de décourager les déficits excessifs des administrations publiques et, s'ils se produisent, de favoriser une correction rapide.
- c) un cadre plus clair et plus souple en ce qui concerne les éventuelles recommandations de la Commission.

Il s'ensuit que les principaux objectifs de cette proposition consistent à décourager et à corriger les déficits excessifs, à éviter les erreurs manifestes dans les politiques budgétaires et à établir en détail les règles à suivre pour appliquer la procédure concernant les déficits excessifs.

Il apparaît donc clairement que l'article 126, paragraphe 14, constitue une base juridique adéquate pour la présente proposition.

Il importe donc d'examiner si les objectifs de la proposition peuvent être considérés comme indissociablement liés sans que l'un soit mineur par rapport à l'autre: si tel est le cas, des bases juridiques multiples peuvent être envisageables.

Le considérant 14 du préambule insiste sur le fait que "*afin d'assurer le respect du cadre de surveillance budgétaire de l'Union mis en place pour les États membres participants, il convient de définir, sur la base de l'article 136 du traité, des incitations et sanctions basées sur des règles*". Bien qu'il semble que des sanctions basées sur des règles représentent une composante importante du système mis en place par la proposition et qu'elles contribuent à la

---

<sup>1</sup> Affaire C-91/05 Commission/Conseil (Recueil 2008, p. I-3651).

mise en œuvre effective de la procédure concernant les déficits excessifs, il est pour autant impossible d'affirmer qu'il s'agit là de l'objet principal du règlement proposé.

### **Conclusions**

Il ressort clairement de ce qui précède que l'article 126, paragraphe 14, du traité FUE est la seule base juridique pertinente pour la proposition à l'étude.