

N° 271

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 janvier 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1), sur la proposition de résolution européenne de M. Richard YUNG portant avis motivé présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des **dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (E 6903),***

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 228 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. QUELQUES RAPPELS JURIDIQUES	5
A. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ	5
1. <i>La définition du principe de subsidiarité</i>	5
a) L'article 5 du traité sur l'Union européenne	5
b) La prise en compte de certains éléments de proportionnalité	6
2. <i>Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité</i>	6
B. LA PROCÉDURE PRÉVUE DANS LE CAS DE LA FRANCE	7
II. PRÉSENTATION SUCCINCTE DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT	10
A. DEUX TYPES DE DISPOSITIONS.....	10
B. POUR LA FRANCE, L'OBLIGATION DE RÉVISER LA CONSTITUTION.....	11
1. <i>Une obligation qui résulte du texte proposé</i>	11
2. <i>Une obligation dont le non respect pourrait être sanctionné selon les procédures habituelles d'infraction</i>	12
C. UN TEXTE SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUER PAR COORDINATION AVEC LE PROJET DE TRAITÉ EUROPÉEN	13
III. UNE PROPOSITION DE RÈGLEMENT QUI, SELON LA PROPOSITION DE RÉOLUTION, NE SERAIT PAS CONFORME AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ	14
A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT FIXERAIT DES OBLIGATIONS PLUS PRÉCISES QUE NE LE PERMET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ	14
B. LE NON RESPECT D'AUTRES PRINCIPES, SELON LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	14
1. <i>L'absence de motivation au regard du principe de subsidiarité</i>	14
2. <i>Le recours injustifié à un règlement plutôt qu'à une directive</i>	15
3. <i>Le non respect du principe de proportionnalité</i>	15
4. <i>L'impossibilité, pour un texte de droit dérivé, de prescrire une modification de la Constitution</i>	16
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	16
A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE DÉRIVÉ PEUT-IL PRESCRIRE AUX ETATS DE MODIFIER LEUR CONSTITUTION ?	16
B. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ NE S'OPPOSE PAS À UNE PLUS GRANDE « COMMUNAUTARISATION » DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE	17
C. UNE PROPOSITION DE RÈGLEMENT QUI APPELLE DES RÉSERVES D'INTERPRÉTATION	18

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
TABLEAU COMPARATIF	31

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 88-6 de la Constitution, la commission des affaires européennes a adopté le 21 décembre 2011, à l'initiative de notre collègue Richard Yung, une proposition de résolution portant avis motivé sur **la conformité au principe de subsidiarité** de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (E 6903)¹.

En application de l'article 73 *octies* du règlement du Sénat, cette proposition de résolution européenne a été renvoyée à la commission des finances, qui est conduite à statuer sur son adoption ou son rejet.

I. QUELQUES RAPPELS JURIDIQUES

A. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

1. La définition du principe de subsidiarité

a) L'article 5 du traité sur l'Union européenne

L'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE, à ne pas confondre avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE) définit les principes de subsidiarité et de proportionnalité :

- « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ;

- « *En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* ».

¹ Proposition de résolution européenne portant avis motivé n° 179 (2011-2012).

b) La prise en compte de certains éléments de proportionnalité

Le principe de proportionnalité ne fait pas, en tant que tel, partie du principe de subsidiarité. Toutefois, ce dernier comprend **certains éléments de proportionnalité**.

Ainsi, selon la Cour de justice de l'Union européenne, le contrôle du respect du principe de subsidiarité comporte un double niveau : il convient non seulement d'examiner si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais aussi **si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif** que cette action vise à réaliser¹.

2. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Les modalités d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité sont définies dans le **protocole n°2** au traité sur l'Union européenne.

Ce protocole prévoit, dans son article 5, que « *les projets d'actes législatifs sont **motivés** au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité* »².

Surtout, dans le seul cas de la **subsidiarité**, il dispose, dans son article 6, que « *tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un **avis motivé** exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de **subsidiarité*** ».

Selon l'article 7 du protocole, les institutions européennes « *tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements* ». Toutefois, **cela ne signifie pas que les parlements nationaux auraient un pouvoir de blocage**. La procédure est la suivante. Chaque parlement national dispose de deux voix (une par chambre dans le cas des parlements bicaméraux). Lorsque les avis motivés sur le non-

¹ Arrêt du 10 décembre 2002, *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco* (C-491/01, Rec. p. I-11453) (cf. points 179-184).

² « Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. »

respect par un « *projet d'acte législatif* »¹ du principe de subsidiarité représentent au moins **une certaine proportion** des voix attribuées aux parlements nationaux (un **tiers** selon le droit commun, mais un quart dans le cas des textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale), la Commission peut décider « *soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer* ». Elle a pour seule obligation de **motiver** sa décision.

Le véritable contrôle « politique » du principe de subsidiarité a lieu au cours de la procédure législative communautaire, lorsque, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, au moins **une majorité simple** des parlements nationaux conteste la conformité d'une proposition législative au principe de subsidiarité. En effet, dans ce cas « *si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi* ».

L'article 8 du protocole prévoit la seule disposition juridiquement contraignante sur le fond : la saisine de la Cour de justice. Il dispose en effet que « *la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci* ».

B. LA PROCÉDURE PRÉVUE DANS LE CAS DE LA FRANCE

En France, les résolutions relatives au principe de **subsidiarité** sont régies par l'article **88-6** de la Constitution² et, dans le cas du Sénat, de l'article **73 octies** de son règlement.

¹ Aux fins du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, « on entend par « *projet d'acte législatif* », les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif ».

² Inséré par la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution, destinée à permettre la ratification du traité de Lisbonne.

Il s'agit de dispositions spécifiques, **différentes** de celles relatives aux résolutions européennes de « **droit commun** » (article 88-4¹ de la Constitution et article 73 *quinquies* du règlement du Sénat).

L'article 88-6 de la Constitution prévoit :

« L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

« Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

« À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. »

En termes de procédure parlementaire, **l'article 73 octies** du règlement du Sénat prévoit **la procédure suivante** :

- la commission des affaires européennes adopte une proposition de résolution ;

- la commission compétente au fond statue en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition (éventuellement amendée). Si elle ne statue pas, le texte est considéré comme adopté par la commission compétente au fond ;

- le texte adopté par la commission compétente au fond constitue une résolution du Sénat, sauf si dans un délai de trois jours un président de groupe demande un examen en séance publique. Cet examen peut également être demandé à tout moment de la procédure.

¹ « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

« Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. »

L'article 73 octies du règlement du Sénat

« 1. - Les propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et celles tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité, déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, sont adoptées dans les conditions prévues au présent article.

« 2. - Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution. La proposition de résolution est envoyée à la commission des affaires européennes. Celle-ci peut adopter une proposition de résolution de sa propre initiative.

« 3. - Une proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes est transmise à la commission compétente au fond qui statue en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition. Si la commission compétente au fond n'a pas statué, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission compétente au fond.

« 4. - Le texte adopté dans les conditions prévues à l'alinéa 3 constitue une résolution du Sénat.

« 5. - À tout moment de la procédure, le président d'un groupe peut procéder à la demande d'examen en séance publique selon la procédure prévue à l'alinéa 5 de l'article 73 quinquies¹.

« 6. - Le Président du Sénat transmet au Président du Parlement européen, au Président du Conseil de l'Union européenne et au Président de la Commission européenne les résolutions du Sénat portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. Il en informe le Gouvernement.

« 7. - Le Président du Sénat transmet au Gouvernement aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne les résolutions du Sénat visant à former un recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité.

« 8. - À l'expiration d'un délai de huit semaines à compter respectivement de la transmission du projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union ou de la publication de l'acte législatif, la procédure d'examen d'une proposition de résolution est interrompue. »

¹ « La proposition de résolution adoptée dans les conditions fixées aux alinéas 2 et 3 devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs suivant la date de la publication du rapport de la commission ou l'expiration du délai au terme duquel le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond, sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat. Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat. »

II. PRÉSENTATION SUCCINCTE DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT

A. DEUX TYPES DE DISPOSITIONS

La présente proposition de règlement comprend **deux types** de dispositions :

- des dispositions tendant à modifier les **règles budgétaires** des Etats membres. C'est parmi elles que, selon la présente proposition de résolution, se trouvent **celles posant problème** en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité ;

- des dispositions tendant à modifier la **procédure de déficit excessif**, afin notamment de renforcer leurs obligations d'information sur leur politique budgétaire.

Le tableau ci-après indique l'objet des différents articles. Les cases en **grisé** correspondent aux **trois dispositions posant problème** au regard du principe de subsidiarité, selon la présente proposition de résolution.

L'objet du présent rapport étant d'examiner le respect du principe de subsidiarité, on ne présentera pas ici en détail les autres dispositions.

La présente proposition de règlement : présentation synthétique

Article	Intitulé	Présentation sommaire
1	Objet et champ d'application	Seuls sont concernés les Etats membres de la zone euro.
2	Définitions	-
3	Calendrier budgétaire commun	Publication au plus tard le 15 avril, en même temps que le programme de stabilité, d'un « <i>plan budgétaire à moyen terme</i> » ⁸ . Projets de lois budgétaires (en pratique PLF et PLFSS) rendus publics au plus tard le 15 octobre. Ces deux types de documents doivent s'appuyer sur « <i>des prévisions macroéconomiques indépendantes</i> ».
4	Règles relatives au solde budgétaire et institution d'un conseil budgétaire national indépendant	Règles budgétaires chiffrées pour l'ensemble des administrations publiques. « <i>caractère contraignant, de préférence constitutionnel</i> ». Mise en place d'un « <i>conseil budgétaire indépendant</i> », chargé d'évaluer la mise en œuvre de ces règles.
5	Obligations liées au suivi	Présentation au plus tard le 15 octobre d'un « <i>projet de plan budgétaire pour l'année suivante</i> » qui doit notamment comprendre des projections de dépenses et de recettes à politiques inchangées.

⁸ La différence entre les plans budgétaires à moyen terme et les programmes de stabilité n'apparaît pas clairement à la lecture du texte.

Article	Intitulé	Présentation sommaire
6	Évaluation du projet de plan budgétaire	Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire le 30 novembre au plus tard. L'eurogroupe examine les avis de la Commission.
7	Surveillance plus étroite des États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif	Les Etats en déficit excessif sont soumis à des obligations d'information détaillées. En particulier, « <i>l'État membre présente régulièrement à la Commission et au comité économique et financier, ou à tout sous-comité désigné par celui-ci à cette fin, un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle, l'incidence budgétaire des mesures discrétionnaires prises du côté des dépenses comme des recettes</i> ».
8	Risque qu'un État membre ne se conforme pas à ses obligations dans le cadre de la procédure de déficit excessif	La Commission adresse une recommandation, l'Etat membre répond par un rapport, auquel répond la Commission.
9	Incidence sur la procédure de déficit excessif	« <i>Le degré de mise en conformité de l'État membre concerné avec l'avis visé à l'article 6, paragraphe 1, est pris en considération</i> » par la Commission quand elle recommande l'imposition d'un dépôt ne portant pas intérêt, et par le conseil, lorsqu'il décide s'il y a ou non un déficit excessif.
10	Cohérence avec le règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro	Les articles 5 et 7 du présent règlement ne s'appliquent pas aux États membres soumis à un programme d'ajustement macroéconomique.
11	Réexamen	Rapport de la Commission tous les 5 ans sur le présent règlement.
12	Dispositions transitoires	Le règlement s'applique aux États qui font déjà l'objet d'une procédure de déficit excessif (sauf ceux pour lesquels le Conseil a déjà décidé qu'ils avaient entrepris une « <i>action suivie d'effets</i> »). Les États membres se conforment à l'article 4 au plus tard six mois après l'adoption du règlement.
13	Entrée en vigueur	Le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

NB : Les cases en grisé correspondent aux trois dispositions posant problème au regard du principe de proportionnalité, selon la présente proposition de résolution.

B. POUR LA FRANCE, L'OBLIGATION DE RÉVISER LA CONSTITUTION

1. Une obligation qui résulte du texte proposé

La disposition la plus importante de la proposition de règlement est le **premier alinéa de l'article 4**, qui prévoit : « ***les États membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au***

sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel ».

Cette rédaction va considérablement plus loin que la récente directive du « Six Pack » relative aux cadres budgétaires nationaux⁹, qui prévoit seulement que les « *règles budgétaires chiffrées* » « **favorisent effectivement le respect** » des obligations des Etats dans le domaine de la politique budgétaire.

Comme le souligne la proposition de résolution, et comme le confirme le Gouvernement, il découlerait de la proposition de règlement, dans le cas de la France, l'obligation de **réviser sa Constitution** afin d'adopter une **règle de solde contraignante**.

Ainsi, comme le souligne l'exposé des motifs de la présente proposition de résolution, « *quand bien même nous déciderions de ne transposer ce principe qu'à un niveau législatif (en fait, celui d'une loi organique) et non constitutionnel, nous n'échapperions quand même pas à la nécessité de modifier notre Constitution. En effet, pour que le principe acquière une force véritablement contraignante, comme l'article 4 le demande, il faudrait que le Conseil constitutionnel puisse opérer un contrôle systématique sur nos lois de finances, afin de vérifier que nos objectifs de moyen terme sont correctement respectés. Or, seule la Constitution peut prévoir un contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel* »

La proposition de règlement prévoit, dans son article 12, que « *les États membres se conforment à l'article 4 au plus tard [six mois après l'adoption du présent règlement]* ». On remarque que dans la proposition de règlement, ce délai figure entre crochets, ce délai étant susceptible d'évoluer au cours de la discussion. En particulier, en son état actuel, le traité en cours de négociation (cf. C ci-après), dont seule existe actuellement une version anglophone, n'entrerait en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2013, et les Etats auraient encore une année pour se doter de règles « *contraignantes* » (« *binding* »), « *de préférence constitutionnelles* ». Toutefois, en l'état actuel de la proposition de règlement, la France aurait six mois pour modifier sa Constitution. Si, dans un scénario « optimiste », le règlement entrerait en vigueur à la mi-septembre 2012, **la France aurait donc jusqu'à la mi-mars 2013 pour modifier sa Constitution**.

2. Une obligation dont le non respect pourrait être sanctionné selon les procédures habituelles d'infraction

On rappelle que la Commission est responsable de la bonne application du droit de l'Union, que ce soit le droit primaire ou le droit dérivé,

⁹ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

ce qui peut la conduire à ouvrir une **procédure d’infraction** si elle considère qu’un Etat membre n’applique pas correctement le droit de l’Union (ou ne l’applique pas du tout).

Cette procédure d’infraction peut conduire la Commission à saisir la Cour de justice de l’Union européenne sur le fondement de l’article 258 du TFUE afin que la Cour prononce le **manquement** de cet Etat membre à l’égard du droit de l’Union.

Si la Commission estime que cet Etat membre n’a pas tiré les conséquences nécessaires de l’arrêt de la Cour elle peut à nouveau saisir celle-ci – c’est le fameux « **manquement sur manquement** » prévu par les dispositions de l’article 260 § 2 du TFUE – et lui demander de prononcer une **sanction financière** contre cet Etat membre. Cette sanction financière, qui a pour objectif de contraindre l’Etat membre à se conformer à ses obligations vis-à-vis du droit de l’Union, peut se composer d’une astreinte et d’une somme forfaitaire.

C. UN TEXTE SUSCEPTIBLE D’ÉVOLUER PAR COORDINATION AVEC LE PROJET DE TRAITÉ EUROPÉEN

Lors de leur conférence de presse commune du 5 décembre 2011, le Président de la République et la Chancelière de la République fédérale d’Allemagne ont annoncé leur intention d’adopter d’ici mars 2012 un **nouveau traité** impliquant, selon les termes du Président de la République, « *une **règle d’or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une **disposition constitutionnelle** qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l’équilibre*** ».

La présente proposition de règlement pourrait donc être modifiée, en cours de discussion, par coordination avec le futur traité intergouvernemental, en particulier en ce qui concerne la « règle d’or ». Selon les informations obtenues par votre commission des finances, il serait même actuellement envisagé par certains Etats de **supprimer du règlement** la disposition relative à la règle d’or, son inscription parallèle dans le traité lui faisant perdre son utilité.

S’agissant des autres dispositions du règlement, **la procédure ira jusqu’à son terme, l’objectif étant que le texte soit adopté d’ici la fin de l’année.**

III. UNE PROPOSITION DE RÈGLEMENT QUI, SELON LA PROPOSITION DE RÉOLUTION, NE SERAIT PAS CONFORME AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

A. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT FIXERAIT DES OBLIGATIONS PLUS PRÉCISES QUE NE LE PERMET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

La présente proposition de résolution considère que les articles 3 et 4 de la proposition de règlement ne sont pas conformes au principe de subsidiarité.

Elle invoque pour cela l'argument selon lequel « *la proposition de règlement tend à imposer les moyens par lesquels les États membres doivent respecter les objectifs définis par le Pacte de stabilité et de croissance* ».

Ainsi, dans son exposé des motifs, relevant que la proposition de règlement « *détermine elle-même des modalités précises, notamment lorsqu'elle demande de réviser la Constitution, de mettre en place un conseil budgétaire indépendant, ou de fonder les budgets sur des prévisions indépendantes* », elle considère que « *le principe de subsidiarité conduit à (...) laisser [aux États] une certaine latitude pour déterminer les moyens précis par lesquels ces objectifs doivent être atteints* ».

B. LE NON RESPECT D'AUTRES PRINCIPES, SELON LA PROPOSITION DE RÉOLUTION

1. L'absence de motivation au regard du principe de subsidiarité

Tout d'abord, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit, dans son article 5, que « *les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité* »¹⁰.

Concrètement, cela implique qu'une proposition d'acte législatif comprend normalement, dans son exposé des motifs, un paragraphe (en pratique assez vague) indiquant que le principe de subsidiarité et de proportionnalité est respecté.

¹⁰ « Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. »

Or, cette obligation n'est pas formellement respectée, comme cela n'est d'ailleurs pas exceptionnel¹¹. On rappelle par ailleurs que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît la possibilité de motivation implicite¹².

Selon la présente proposition de résolution, « *la Commission européenne n'a manifestement pas respecté les obligations qui lui incombent pour le texte dont elle nous a saisis* ».

2. Le recours injustifié à un règlement plutôt qu'à une directive

La présente proposition de résolution considère que, dès lors que le texte proposé prévoit que les Etats prennent des dispositions nationales d'application, il devrait s'agir d'une **directive**, et non d'un **règlement**.

Elle estime en effet : « *les règlements de l'Union européenne sont, en théorie, directement applicables dans les États membres après leur adoption. C'est ce qui les différencie des directives qui, au contraire, se contentent de fixer des objectifs et doivent être transposées en droit national. Or, ce projet de règlement demande aux États de transposer une règle : par définition, ce devrait être une directive et non un règlement* ».

3. Le non respect du principe de proportionnalité

La présente proposition de résolution s'interroge en outre sur le respect du principe de **proportionnalité** : « *Les obligations prévues par l'article 4 ne sont-elles pas disproportionnées par rapport à l'objectif à atteindre ? Sont-elles vraiment nécessaires ? Le précédent paquet sur la gouvernance budgétaire, le « Six Pack », est entré en vigueur seulement la semaine dernière, mardi 13 décembre. La Commission européenne propose donc un nouveau texte avant même de savoir si les derniers aménagements ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés* ».

La présente proposition de résolution avance ainsi le risque d'une annulation du règlement pour non respect du principe de proportionnalité. « *N'est-ce pas finalement renforcer la sécurité juridique que de poser ce problème, plutôt que de prendre le risque que le règlement ne soit annulé ?* »

¹¹ Comme le Sénat le souligne dans sa résolution du 21 décembre 2011 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (E 6787), l'article 443 de cette proposition de règlement « n'est pas accompagné de motivation au regard du principe de subsidiarité ».

¹² L'obligation de motivation est satisfaite, dès lors que le texte indique en quoi l'objectif de son action peut, en raison de ses dimensions ou de ses effets, être mieux réalisé au niveau communautaire et ne peut l'être de manière suffisante par les États membres (arrêt du 13 mai 1997, Allemagne / Parlement et Conseil (C-233/94, Rec. p. I-2405) (cf. points 26-28)).

4. L'impossibilité, pour un texte de droit dérivé, de prescrire une modification de la Constitution

Enfin, la proposition de résolution estime qu'« *il paraît peu vraisemblable que la base juridique retenue* », c'est-à-dire un texte de droit dérivé pris sur la base de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « *suffise pour imposer une réforme d'une aussi grande portée* » qu'une révision constitutionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE DÉRIVÉ PEUT-IL PRESCRIRE AUX ETATS DE MODIFIER LEUR CONSTITUTION ?

Comme on l'a indiqué, **le premier alinéa de l'article 4** de la proposition de règlement prévoit : « *les États membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel* ».

Comme le souligne la proposition de résolution, et comme le confirme le Gouvernement, il en découlerait, dans le cas de la France, l'obligation de **réviser sa Constitution** afin d'adopter une **règle de solde contraignante**.

La nécessité de mettre en œuvre le droit dérivé peut obliger les Etats à modifier leur Constitution. A défaut, il suffirait aux Etats membres d'inscrire certaines dispositions dans leur Constitution pour ne pas se conformer au droit dérivé. En particulier, on rappelle que, dans le cas de la **France**, la **loi constitutionnelle n° 2003-267** du 25 mars 2003 relative au **mandat d'arrêt européen** a complété l'article 88-2 de la Constitution par un alinéa prévoyant que « *la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne* ». Il s'agissait de **rendre la Constitution conforme à la décision-cadre** « *relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres* »¹³.

Une décision-cadre est un texte de droit dérivé adopté à l'unanimité. Par ailleurs, contrairement aux directives et, surtout, aux règlements, elles n'ont aucun effet direct. Toutefois, il s'agit bien pour la France d'un

¹³ 2002/584/JAI, J.O.C.E., L 190, 18 juillet 2002, p. 1.

précédent de droit communautaire dérivé impliquant une révision de la Constitution.

Néanmoins, comme le relève la proposition de résolution, il n'appartient pas au droit dérivé de prescrire aux Etats de réviser leur Constitution.

B. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ NE S'OPPOSE PAS À UNE PLUS GRANDE « COMMUNAUTARISATION » DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE

La subsidiarité est une notion juridique, définie par l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE), à laquelle la proposition de résolution doit se conformer. En effet, l'article 88-6 de la Constitution a bien pour objet de permettre l'application de l'article 5 du TUE et du protocole n° 2 annexé.

Il n'est pas inutile de rappeler **la définition du principe de subsidiarité.**

Comme on l'a indiqué, selon l'article 5 du TUE, « en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

La principale question à se poser est donc de savoir dans quelle mesure l'action concernée a ou non des **externalités** entre Etats de l'Union européenne, c'est-à-dire si la politique menée par un Etat membre a des conséquences sur les autres Etats membres. Par exemple, selon la Cour de justice de l'Union européenne, la directive 94/19 relative aux systèmes de garantie des dépôts est conforme au principe de subsidiarité, parce que, selon l'analyse du Parlement et du Conseil, l'objectif de leur action pouvait, en raison de ses dimensions, être mieux réalisé au niveau communautaire et ne pouvait l'être de manière suffisante par les États membres¹⁴.

Or, les politiques **budgétaires** nationales ont des conséquences sur l'ensemble des Etats membres (via les taux d'intérêt, la stabilité du système bancaire, le multiplicateur budgétaire...). Par exemple, si la Grèce avait respecté ses obligations en matière de politique budgétaire, la zone euro ne traverserait pas actuellement la crise la plus grave de son histoire ; et si l'Italie ne prenait pas de mesures pour réduire son déficit, elle risquerait de faire défaut, et d'entraîner l'effondrement du système bancaire européen. Il en résulte que les objectifs économiques peuvent être mieux atteints si la

¹⁴ Arrêt du 13 mai 1997, *Allemagne / Parlement et Conseil* (C-233/94, Rec. p. I-2405) (cf. points 26-28).

politique budgétaire est définie au niveau de l'Union (ce qui, bien entendu, n'empêche pas que tel ou tel aspect de la politique budgétaire européenne puisse en pratique être contesté, par exemple si l'on considère que l'effort demandé aux Etats pèse trop sur la croissance). **Les dispositions tendant à davantage communautariser la politique budgétaire sont donc, dans leur principe, conformes au principe de subsidiarité.**

Sur le fond, toutes les mesures prises à cette fin, et en particulier la « règle d'or », ne sont pas forcément pertinentes. On doit s'interroger sur l'opportunité d'inscrire dans le droit positif des règles qui relèvent de la volonté politique. Ainsi, dans le cas particulier de la France, une loi de programmation des finances publiques peut être suffisante, dès lors que, contrairement à ce qui est actuellement le cas, elle repose sur des hypothèses de croissance réalistes et le Gouvernement respecte son engagement de s'y conformer.

C. UNE PROPOSITION DE RÈGLEMENT QUI APPELLE DES RÉSERVES D'INTERPRÉTATION

La proposition de résolution considère que la proposition de règlement n'est pas conforme au principe de subsidiarité parce qu'elle « *tend à imposer les moyens par lesquels les États membres doivent respecter les objectifs définis par le Pacte de stabilité et de croissance* ».

Cette analyse doit être nuancée.

Certes, la proposition de règlement impose aux Etats de s'appuyer sur des « *prévisions macroéconomiques indépendantes* », d'adopter des « *règles budgétaires chiffrées* » qui « *revêtent un caractère contraignant* », et de mettre en place un « *conseil budgétaire indépendant* » chargé d'évaluer la mise en œuvre des règles.

Toutefois, il est peut-être excessif de considérer que la proposition de règlement irait trop loin quant aux moyens devant être mis en œuvre.

En effet, les Etats semblent disposer d'une certaine liberté :

- aucune disposition ne prévoit que les « *règles budgétaires chiffrées* » devraient consister en la reprise pure et simple d'un « *modèle* » défini au niveau communautaire ;

- dans le cas de l'obligation de « *prévisions macroéconomiques indépendantes* », les Etats seraient libres de choisir les modalités concrètes leur convenant le mieux. Certes, selon l'article 2 de la proposition de règlement, « *aux fins du présent règlement, on entend par (...) « prévisions macroéconomiques indépendantes », les prévisions macroéconomiques et/ou budgétaires réalisées par un organisme indépendant* ». Toutefois, selon les informations obtenues par la commission des finances, la Commission européenne ne s'opposerait pas, par exemple, à ce que cet organisme fasse la

moyenne des prévisions du consensus des conjoncturistes, comme actuellement le groupe technique de la commission économique de la Nation ;

- de même, la nature précise du « *conseil budgétaire indépendant* », chargé d'évaluer la mise en œuvre des règles, est laissée à l'appréciation des Etats. Il pourrait par exemple vraisemblablement s'agir de la Cour des comptes.

Aussi, il paraît mieux adapté d'adopter des **réserves d'interprétation** précisant ces points. Ces réserves seraient levées si, par exemple, la Commission européenne indiquait explicitement dans un document que ce sont de telles interprétations « larges » qui doivent être retenues. Selon les indications dont dispose la commission des finances, tel devrait prochainement être le cas.

Au cours de sa réunion du mercredi 18 janvier 2012, présidée par M. Philippe Marini, président, la commission des finances a examiné le rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure, sur la proposition de résolution européenne n°228 (2011-2012) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (E 6903).

Elle a **modifié et complété** la rédaction de la proposition de résolution européenne, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- ① Les articles 3 et 4 de la proposition de règlement (E 6903) disposent que :
- ② – les projets de loi de finances et les plans budgétaires à moyen terme doivent être « *fondés sur des prévisions macroéconomiques indépendantes* »,
- ③ – les États membres doivent mettre en place des « *conseils budgétaires indépendants* »,
- ④ – les États membres doivent se doter de « *règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme* », qui « *s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel* ».
- ⑤ Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ⑥ Le Sénat :
- ⑦ *Observations générales*
- ⑧ – déplore que la proposition de règlement ne soit pas explicitement motivée au regard du principe de subsidiarité,
- ⑨ – constate que, dans le cas de la France, une révision constitutionnelle serait nécessaire pour que le principe d'équilibre structurel soit inscrit de manière pleinement contraignante dans le processus budgétaire national ; rappelle que l'article 4 du traité sur l'Union européenne impose à l'Union européenne de respecter « *les structures fondamentales politiques et constitutionnelles des États membres* » ; considère que si une révision de la Constitution a pu être rendue nécessaire par un acte de droit dérivé, un tel acte ne peut prescrire aux États de modifier leur Constitution,
- ⑩ – s'interroge sur le respect par la proposition E 6903, qui a la nature d'un règlement directement applicable tout en demandant des mesures de transposition, de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui établit la différence entre directives et règlements,

⑪ *Observations relatives au principe de subsidiarité*

⑫ – rappelant que l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; ce qui, comme le reconnaît la Cour de justice de l'Union européenne, implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais aussi si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser,

⑬ – considérant que la proposition de règlement ne doit donc pas tendre à imposer les moyens par lesquels les États membres doivent respecter les objectifs définis par le Pacte de stabilité et de croissance,

⑭ – estime que les articles 3 et 4 de la proposition de règlement (E 6903) ne peuvent être conformes, dans leur rédaction actuelle, au principe de subsidiarité défini à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité, que sous réserve de l'interprétation suivante :

⑮ a) la composition et le fonctionnement du « *conseil budgétaire indépendant* » prévu par le même article doivent laisser une large faculté d'appréciation aux États membres ;

⑯ b) tel doit également être le cas de la nature des « *prévisions macroéconomiques indépendantes* » prévues par l'article 3, qui doivent en particulier pouvoir correspondre à la moyenne des prévisions d'organismes économiques.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 18 janvier 2012 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Marie-France Beauvils, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure, sur la proposition de résolution européenne n° 228 (2011-2012) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (E 6903).

Présidence de M. Philippe Marini, président

M. Philippe Marini, président. – Cette proposition de résolution est particulièrement importante. Elle concerne la compatibilité des règles et mécanismes prévus au niveau de l'Union européenne en matière de politique budgétaire avec la hiérarchie des normes et les prérogatives du Parlement. La rapporteure générale pourra nous apporter des précisions sur l'articulation de la proposition de règlement et du projet de traité intergouvernemental actuellement en cours de négociation. La proposition de résolution a été adoptée par la commission des affaires européennes ; il appartient désormais à la commission des finances d'en arrêter le texte.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Monsieur le Président, chers collègues, pour la deuxième fois en un mois nous sommes saisis, en application de l'article 73 *octies* du règlement du Sénat, d'une proposition de résolution destinée à apprécier la conformité au principe de subsidiarité de dispositions figurant dans un acte communautaire. Cette procédure constitue la mise en œuvre de l'article 88-6 de la Constitution.

A titre liminaire, je précise qu'il faut bien distinguer les résolutions de l'article 88-6 de la Constitution de celles prises sur le fondement de son article 88-4. Les résolutions prises sur le fondement de l'article 88-4 sont de portée générale. Elles s'adressent au Gouvernement et portent une appréciation qualitative sur le fond des mesures proposées. Les résolutions de l'article 88-6 sont juridiques. Elles apprécient la conformité au principe de subsidiarité de dispositions figurant dans un projet d'acte communautaire, et ce quel que soit le jugement que l'on porte sur le fond. Elles sont adressées aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Ainsi, une disposition peut très bien être opportune

sur le fond mais contraire au principe de subsidiarité. A l'inverse, une disposition critiquable sur le fond peut tout à fait être conforme au principe de subsidiarité.

La commission des affaires européennes a institué un groupe de travail sur la subsidiarité, qui examine à cette aune l'ensemble des projets d'actes communautaires.

En quoi consiste le contrôle de subsidiarité ? Il s'agit de vérifier si l'Union intervient bien « *seulement dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres (...), mais peuvent l'être mieux (...) au niveau de l'Union* ». Il s'agit aussi de vérifier, comme le prévoit la jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne, si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser. Le contrôle de subsidiarité comprend donc une forme de contrôle de proportionnalité.

Le texte E 6903 a fait l'objet de cet examen et les observations du groupe de travail ont été rassemblées dans la proposition de résolution de Richard Yung, adoptée (sans débat) à l'unanimité de la commission des affaires européennes, qui a été renvoyée au fond à la commission des finances et que nous examinons ce matin.

La proposition de règlement est relative au suivi et à l'évaluation des projets de plans budgétaires et à la correction des déficits excessifs dans la zone euro. Elle a été présentée par la Commission européenne le 23 novembre 2011. Elle fait partie du volet « institutionnel » des réponses que les autorités européennes tentent d'apporter à la crise de la zone euro. Elle a été présentée un peu plus d'un mois après le Conseil européen des 26 et 27 octobre 2011, à l'occasion duquel ont été adoptés les mécanismes complexes tendant à conférer un effet de levier au Fonds européen de stabilité financière ; quelques jours après l'entrée en vigueur du « paquet gouvernance », âprement discuté depuis un an ; et un peu plus de deux semaines avant la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement annonçant un traité intergouvernemental tendant à renforcer la discipline budgétaire en Europe.

La commission des affaires européennes examinera au fond cette proposition de règlement début février. Puisque nous sommes entrés dans le semestre européen, on peut penser que la commission des finances, à Paris ou lors de ses déplacements, aura également à en examiner le contenu.

Il faut saluer la décision de la commission des affaires européennes d'avoir systématisé le contrôle de subsidiarité et de faire vivre les prérogatives conférées par les traités européens aux parlements nationaux. Il s'agit d'une vigilance bienvenue. La commission des affaires européennes a raison de faire vivre le principe de subsidiarité. Plus généralement, le Parlement doit veiller à exercer la plénitude de ses prérogatives en ce qui concerne le droit communautaire.

La commission des affaires européennes conteste la conformité au principe de subsidiarité de trois dispositions de la proposition de règlement, figurant aux articles 3 et 4 :

- l'obligation de fonder les projets de loi de finances et les programmations pluriannuelles sur des hypothèses économiques indépendantes ;
- l'obligation de se doter d'une règle d'équilibre budgétaire contraignante, de préférence à caractère constitutionnel ;
- l'obligation de faire surveiller l'application de ces dispositions contraignantes par un conseil budgétaire indépendant.

Je rappelle que les résolutions de l'article 88-6 n'ont pas pour objet de porter une appréciation sur le fond des dispositions. A titre personnel, vous savez que j'en approuve certaines – comme la nécessité de recourir à des hypothèses économiques indépendantes – et que j'en désapprouve d'autres – comme l'inscription dans le droit de règles budgétaires constitutionnelles et quasi-automatiques.

Je vous propose de reprendre, sous réserve de modifications rédactionnelles, les observations générales, c'est-à-dire qui ne portent pas sur le principe de subsidiarité au sens strict, formulées dans la proposition de résolution de la commission des affaires européennes :

- on peut déplorer que les prescriptions du traité en matière de motivation ne soient pas pleinement respectées, même si on trouve dans les considérants de la proposition de règlement des éléments de motivation implicite ;

- on peut relever que cette proposition de règlement présente des caractéristiques qui sont celles d'une directive : elle nécessite des mesures de transposition en droit interne ;

- on peut surtout s'étonner d'une novation : la Commission européenne considère qu'un acte de droit dérivé – en l'espèce un règlement, d'effet direct et pris à la majorité qualifiée – peut prescrire aux Etats de réviser leur Constitution, dans ce cas précis pour introduire une « règle d'or ».

Le débat juridique est le suivant. Il est admis que les Etats dont la Constitution serait contraire à des textes de droit européen dérivé modifient leur Constitution pour les rendre conforme. C'est ce que la France a fait en 2003 en révisant sa Constitution pour rendre possible l'application du mandat d'arrêt européen. En revanche, il est inédit qu'un texte de droit dérivé prescrive aux Etats de modifier leur Constitution.

La question qui se pose est de savoir s'il est conforme à la hiérarchie des normes qu'un acte dérivé aille aussi loin. La commission des affaires européennes, se fondant sur l'article 4 du traité sur l'Union européenne, selon lequel l'Union européenne doit respecter « *les structures fondamentales politiques et constitutionnelles des Etats membres* », répond par la négative. C'est d'ailleurs sans doute en vertu d'une analyse analogue que les Etats ont choisi de

faire figurer la « règle d'or » dans le projet de traité intergouvernemental actuellement en cours de négociation. La procédure du traité permet en effet que les Parlements nationaux ou les peuples, par référendum, puissent se prononcer, au stade de la révision constitutionnelle puis à celui de la ratification.

Cette coexistence d'une proposition de règlement et d'un projet de traité intergouvernemental est un facteur de confusion. Mais si le traité voit le jour, il est probable que les Etats et le Parlement européen s'accorderont pour faire disparaître du texte du règlement les dispositions relatives à la « règle d'or ». Telle est en tout cas la position du gouvernement français.

Je vous propose de ne pas aller aussi loin que la commission des affaires européennes s'agissant des manquements au principe de subsidiarité. Certes, les textes relatifs au pacte de stabilité imposent aux Etats d'atteindre des résultats et il est légitime de se demander – comme le fait la commission des affaires européennes – s'il est conforme à l'article 5 du traité de leur imposer de fonder leurs programmations budgétaires sur des hypothèses indépendantes et de mettre en place des conseils budgétaires indépendants. Néanmoins, la crise de la zone euro a montré le besoin d'un renforcement de la gouvernance budgétaire. Dès lors que la politique budgétaire conduite dans un Etat a des conséquences sur les autres, on peut penser qu'une harmonisation des pratiques et des instruments s'inscrit dans une démarche qui relève bien du niveau communautaire. Pour autant, chaque Etat a une culture économique et financière différente et le droit communautaire ne peut pas imposer un modèle « hors sol ». Ainsi, il serait regrettable d'imposer à la France de s'appuyer sur les prévisions d'un seul organisme alors qu'elle pourrait mieux se satisfaire d'un « consensus » comme il est pratiqué en Allemagne. Les Pays-Bas ont quant à eux un « CPB », différent du modèle allemand.

C'est pourquoi je vous propose de formuler des « réserves interprétatives » et de considérer que ces dispositions ne sont pas contraires au principe de subsidiarité, pour autant qu'elles laissent aux Etats une marge dans la mise en œuvre effective des stipulations du règlement.

J'en ai fini, Monsieur le Président, avec cet exercice un peu surprenant qui conduit les commissions permanentes à se prononcer sur l'analyse du droit communautaire faite par la commission des affaires européennes. Et je remercie à nouveau la commission des affaires européennes, dont le travail de défrichage permet de nous sensibiliser à des sujets très importants.

En résumé, le principe de subsidiarité est respecté, sous réserve de certaines remarques interprétatives.

M. Philippe Marini, président. – Je salue la subtilité de l'approche de la rapporteure générale. Il s'agit d'une question à la fois juridique et politique. Chacun a saisi que la disposition relative à la règle d'or, sur laquelle se focalise notre attention, a une forte probabilité d'être absente du texte définitif, dès lors qu'elle figurerait dans le futur traité intergouvernemental. La rapporteure générale est parvenue à naviguer entre deux écueils : la nécessité de maintenir un espace suffisant au droit national ; et celle de ne pas laisser entendre que le Sénat serait

très en retrait sur le fond, s'agissant des efforts nécessaires à la stabilisation de la zone euro, ce qui pourrait inquiéter les investisseurs.

M. Richard Yung. – Les commissions seront fréquemment saisies de propositions de résolution de la commission des affaires européennes, sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution. En effet, la commission des affaires européennes est destinataire chaque semaine de nombreuses propositions de textes européens. Elle identifie les quelques textes susceptibles de poser un problème du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité, et désigne alors un rapporteur.

La question, en ce qui concerne la proposition de règlement, est de savoir si, d'un point de vue juridique, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés. La lecture du dispositif institutionnel n'est pas aisée, en raison de la multiplicité de textes en vigueur ou en cours d'examen : « Six Pack », « Double Pack », projet d'accord intergouvernemental... Une chatte n'y retrouverait pas ses petits ! Dans ce dernier cas, le Sénat sera à nouveau saisi, afin de modifier la Constitution.

La commission des affaires européennes considère que la proposition de règlement pourrait constituer un précédent dangereux, en ce qu'elle tend à obliger à des modifications constitutionnelles par voie de règlement. Un règlement est, je vous le rappelle, d'application directe. Les textes impliquant des modifications du droit interne doivent être des directives. C'est là qu'il y a un problème majeur. En termes de subsidiarité, il nous semble important d'indiquer à la Commission européenne qu'elle n'a pas employé la bonne méthode, en tout cas pour la partie du texte qui implique, le cas échéant, une modification constitutionnelle. Les autres aspects – les prévisions macroéconomiques et le conseil de politique budgétaire –, on peut en discuter. Nous avons voulu tirer la sonnette d'alarme.

La commission procède à la lecture du tableau comparatif présentant le texte de la commission des affaires européennes et le texte proposé par la rapporteure.

M. Albéric de Montgolfier. – Pourquoi est-il proposé de modifier le quatrième alinéa ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Il s'agit de citer plus précisément le dispositif de la proposition de règlement.

M. Philippe Marini, président. – En ce qui concerne les alinéas 5 et suivants, je trouve la rédaction proposée par la rapporteure générale meilleure et plus nerveuse que celle proposée par la commission des affaires européennes. Il est plus clair de distinguer explicitement deux rubriques, l'une comportant les observations générales, l'autre les observations relatives au principe de subsidiarité.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Au titre des observations générales, je propose de préciser que la proposition de règlement n'est pas « *explicitement* » motivée au regard du principe de subsidiarité. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît la possibilité de motivation implicite. Je propose

également de développer l'appréciation de la commission des affaires européennes, selon laquelle la règle d'or n'a rien à faire dans une proposition de règlement.

M. Philippe Marini. – Vous considérez qu'il vaudrait mieux inscrire une telle disposition dans un traité ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – D'un point de vue juridique, si l'on en admet le principe, oui.

M. Richard Yung. – Pourquoi écrire qu'« *une révision de la Constitution peut être rendue nécessaire par un acte de droit dérivé* » ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Parce que cela s'est déjà produit : la France a révisé sa Constitution en 2003 pour la rendre conforme à la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen.

M. Jean-Pierre Caffet. – Dans ce cas, ne pourrait-on pas préciser qu'une révision de la Constitution « *a pu* » être rendue nécessaire par un acte de droit dérivé ?

La commission adopte cette rédaction.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – J'en viens maintenant aux observations relatives au principe de subsidiarité. Je propose de prévoir que la proposition de règlement est conforme au principe de subsidiarité sous réserve de l'interprétation selon laquelle les Etats membres disposent d'une large faculté d'appréciation en ce qui concerne la nature du « *conseil budgétaire indépendant* » et des « *prévisions macroéconomiques indépendantes* ».

M. Philippe Marini, président. – Je propose une modification rédactionnelle consistant à supprimer la référence à un « *panel* » d'organismes économiques, à la fin du dernier alinéa du texte de la rapporteure.

M. Richard Yung. – Je ne suis pas d'accord avec l'analyse de la rapporteure générale. Je pense que la proposition de règlement impose aux Etats membres les moyens par lesquels ils doivent respecter les objectifs définis par le pacte de stabilité et de croissance. Le problème n'est pas le conseil budgétaire indépendant et les prévisions macroéconomiques indépendantes, mais l'obligation d'une règle contraignante.

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – On en a déjà parlé dans les observations générales ! Pour prendre en compte votre observation, je vous propose de retenir une formulation négative, selon laquelle les articles 3 et 4 de la proposition de règlement « *ne peuvent être conformes* » au principe de subsidiarité « *que sous réserve* » de l'interprétation développée ensuite.

La commission adopte les rédactions proposées par le président et par la rapporteure.

Présidence de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente

M. Albéric de Montgolfier. – Je voterai pour l’adoption de cette résolution, car s’il est vrai que l’on ne peut admettre qu’un règlement communautaire oblige un Etat à modifier sa Constitution, elle porte sur la seule question du respect du principe de subsidiarité. Sur le fond, je suis très favorable à la règle d’or.

M. Jean Germain. – Il faut en effet distinguer ces deux sujets. Je considère que la proposition de règlement est conforme au principe de subsidiarité. Si le traité intergouvernemental n’entraîne pas en vigueur, le Sénat saisirait-il la Cour de justice de l’Union européenne, comme la Constitution lui en reconnaît la possibilité ? Ce serait dangereux !

Mme Nicole Bricq, rapporteure. – Il faut faire attention aux conséquences politiques potentielles du texte que nous allons adopter. C’est pour cette raison que je vous ai proposé de nous en tenir à des réserves d’interprétation.

M. Richard Yung. – Il me semble qu’il aurait été préférable d’affirmer que la proposition de règlement n’est pas conforme au principe de subsidiarité. Aussi, je m’abstiendrai.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – Je rappelle que la proposition de résolution porte non sur le fond, mais sur le seul principe de subsidiarité. Pour ce motif, les élus du groupe CRC voteront pour, tout en rappelant que notre position sur le fond est toute autre.

La proposition de résolution européenne portant avis motivé a alors été adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission à l’unanimité des suffrages exprimés, MM. Richard Yung et François Marc s’abstenant.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution européenne n° 228 (2011-2012) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (E 6903)

Proposition de résolution de la commission

Les articles 3 et 4 de la proposition de règlement (E 6903) disposent que :

– les projets de loi de finances et les plans budgétaires à moyen terme doivent être « *fondés sur des prévisions macroéconomiques indépendantes* »,

– les États membres doivent mettre en place des « *conseils budgétaires indépendants* »,

– les États membres doivent se doter de règles ayant un caractère contraignant, « *de préférence constitutionnel* », concernant le solde budgétaire, de manière à inscrire le principe d'équilibre structurel dans le processus budgétaire national.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– la proposition de règlement n'est pas motivée au regard du principe de subsidiarité,

– l'article 4 du traité sur l'Union européenne impose à l'Union européenne de respecter « *les structures fondamentales politiques et constitutionnelles des États membres* » ; un acte de droit dérivé ne peut donc prescrire une révision constitutionnelle ; or, dans le cas de la France, une révision constitutionnelle est nécessaire pour que le principe d'équilibre structurel soit inscrit de manière pleinement contraignante dans le processus budgétaire national,

– la proposition E 6903, ayant la nature d'un règlement directement applicable tout en demandant des mesures de transposition, ne respecte pas l'article 288 du

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

– les États membres doivent se doter de « *règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme* », qui « *s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel* ».

Alinéa sans modification

Le Sénat :

Observations générales

– déplore que la proposition de règlement ne soit pas explicitement motivée au regard du principe de subsidiarité,

– constate que, dans le cas de la France, une révision constitutionnelle serait nécessaire pour que le principe d'équilibre structurel soit inscrit de manière pleinement contraignante dans le processus budgétaire national ; rappelle que l'article 4 du traité sur l'Union européenne impose à l'Union européenne de respecter « *les structures fondamentales politiques et constitutionnelles des États membres* » ; considère que si une révision de la Constitution a pu être rendue nécessaire par un acte de droit dérivé, un tel acte ne peut prescrire aux États de modifier leur Constitution,

– s'interroge sur le respect par la proposition E 6903, qui a la nature d'un règlement directement applicable tout en demandant des mesures de transposition,

Proposition de résolution européenne n° 228 (2011-2012) portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (E 6903)

traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui établit la différence entre directives et règlements,

– l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; l'article 3 du protocole concernant la procédure concernant les déficits excessifs demande aux États membres de veiller « *à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent* » et les laisse donc libres de choisir les moyens par lesquels ils remplissent leurs engagements ; or, la proposition de règlement tend à imposer les moyens par lesquels les États membres doivent respecter les objectifs définis par le Pacte de stabilité et de croissance.

Le Sénat estime, en conséquence, que les articles 3 et 4 de la proposition de règlement (E 6903) ne sont pas conformes, dans leur rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

Proposition de résolution de la commission

de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui établit la différence entre directives et règlements,

Observations relatives au principe de subsidiarité

– rappelant que l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; ce qui, comme le reconnaît la Cour de justice de l'Union européenne, implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais aussi si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser,

– considérant que la proposition de règlement ne doit donc pas tendre à imposer les moyens par lesquels les États membres doivent respecter les objectifs définis par le Pacte de stabilité et de croissance,

– estime que les articles 3 et 4 de la proposition de règlement (E 6903) ne peuvent être conformes, dans leur rédaction actuelle, au principe de subsidiarité défini à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité, que sous réserve de l'interprétation suivante :

a) la composition et le fonctionnement du « *conseil budgétaire indépendant* » prévu par le même article doivent laisser une large faculté d'appréciation aux États membres ;

b) tel doit également être le cas de la nature des « *prévisions macroéconomiques indépendantes* » prévues par l'article 3, qui doivent en particulier pouvoir correspondre à la moyenne des prévisions d'organismes économiques.