

## La répartition des compétences des institutions,

### Equilibre institutionnel et coopération loyale

#### L'exercice des compétences

- L'équilibre institutionnel

CJCE, 13 juin 1958, Meroni, aff. 9/56

L'équilibre des pouvoirs caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté constitue une garantie fondamentale accordée par les traités. **Ce principe implique aussi que chaque institution exerce ses prérogatives dans le respect de celles des autres.**

CJCE, 22 mai 1990, Parlement c. Conseil, aff. C-70/88

« (...) 22 **Le respect de l'équilibre institutionnel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. Il exige aussi que tout manquement à cette règle, s'il vient à se produire, puisse être sanctionné.**

- Le Principe de coopération loyale :

« En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et **s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.** Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ».

« **Le principe de coopération loyale affiche un double dynamique : il est source d'obligations incombant à la fois aux institutions et aux États membres, la réciprocité dans la fidélité soulignant le caractère composite de l'ordre juridique de l'Union** » (E. NEFRAMI)

- CJCE, 27 septembre 1988, Grèce c. Conseil, aff. 204/86

**Le principe de coopération loyale** vise non seulement les relations entre les EM et les IUE, mais il vise également le dialogue, les rapports entre les institutions, rapports qui peuvent être guidés par des accord interinstitutionnels.

- **Choix de la base juridique (règles)**

- L'adéquation de la base juridique envisagée avec le contenu de l'action projetée.
- La Cour cherche à imposer aux institutions confrontées à ces choix une « **objectivation** » de leur démarche juridique, afin de pouvoir exercer à l'égard de la base juridique retenue un véritable **contrôle juridictionnel**.

Ainsi la Cour a jugé, depuis un **arrêt du 26 mars 1987**, qu'« il convient de relever que dans le cadre du système des compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement **de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit également se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel** » (CJCE, 26 mars 1987, Commission c/ Conseil [préférences tarifaires généralisées], aff. 45/86)

- **La question de la double base juridique (règles)**
- « si l'examen d'une mesure démontre qu'elle poursuit deux fins ou qu'elle a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale tandis que l'autre n'est **qu'accessoire**, l'acte doit être fondé sur **une seule base juridique, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prépondérante** » (CJCE, 17 mars 1993, Commission c/ Conseil, aff. C-155/91).
- « s'agissant d'une mesure poursuivant à la fois plusieurs objectifs ou ayant plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre [et] lorsque différentes dispositions du traité sont ainsi applicables, **une telle mesure doit être fondée, à titre exceptionnel, sur les différentes bases juridiques correspondantes** » (CJCE, 6 nov. 2008, Parlement c/ Conseil, aff. C155/07).
- Si la Cour considère que la double base juridique doit être exceptionnelle cela tient à **des considérations de procédure**. Quand bien même le contenu de l'action envisagée conduirait à prôner une double base juridique, cela sera exclu « lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de **ces bases sont incompatibles** » (CJCE, 6 nov. 2008, Parlement c/ Conseil, aff. C-155/07).
- **CJUE, Aff. C-124/13, Parlement c. Conseil (définition de l'acte législatif)**

Les actes législatifs « impliquent un choix politique réservé au législateur ». Cela confirme que, de manière générale, **le critère de définition de l'acte législatif européen repose sur l'identification de cette responsabilité particulière consistant à opérer des choix politiques**. Relève du législateur « **toute mesure qui établit le cadre pour la détermination et l'attribution des possibilités de pêche** » (*Concl. pt 66*). Dès lors, l'exécution couvre **d'autres champs dès lors que les mesures adoptées « n'impliquent pas un choix politique réservé au législateur » (pt 59)**.

- **L'exercice des compétences**

- 1) **La subsidiarité et la proportionnalité**

- ✓ La subsidiarité - conditions qui devront être respectées par les institutions européennes au **moment où elles envisageront d'exercer une compétence non exclusive, les domaines de compétence exclusive étant exclus du champ d'application de la subsidiarité** (TUE, art. 5-3) : **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**.
- ✓ Les conditions de mise en œuvre de la subsidiarité constituent une méthode de travail permettant de « **mieux légiférer** » - contraintes d'ordre procédural : la Commission doit, avant toute proposition, procéder à de larges consultations, lesquelles doivent tenir compte de la dimension régionale et locale de l'action envisagée ; le projet d'acte doit comporter une fiche **« contenant les éléments circonstanciés » justifiant le respect**

de ce principe, ce qui se traduit par la confection d'une fiche reprenant les éléments collectés au titre de l'analyse d'impact et portant, notamment, **sur l'impact financier de l'action** envisagée ou, lorsqu'elle est définie par voie de directive, sur « ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale » (Protocole, art. 5).

- ✓ **Le contrôle politique ex ante**, consacré par le Traité de Lisbonne, procède d'une revendication ancienne (**complément** d'un contrôle juridictionnel, repose sur **la vigilance des parlements nationaux** (TUE, art. 5-3, al. 2, art. 12, a).

Le contrôle ex ante participe du renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Formalisée par la reconnaissance, en droit primaire, de leur contribution « au **bon fonctionnement de l'Union** » (TUE, art. 12), cette implication conduit, notamment, à ce que « les parlements nationaux veillent au respect de ce principe » de subsidiarité (TUE, art. 5-3, art. 12, b). **V. Protocole 2**

À l'issue de ce réexamen, trois réactions sont logiquement envisageables : l'auteur du projet peut le **maintenir, le modifier ou le retirer**, et ce, dans tous les cas, par une décision motivée.

- ✓ **Le contrôle juridictionnel**

**La portée du principe : il n'autorise pas un État membre à se soustraire à l'obligation d'exécution d'une directive au motif, invoqué par l'État, que la matière relèverait, en application du principe de subsidiarité, de la responsabilité des États (CJCE, 10 sept. 1996, Commission c/ Belgique, aff. C-11/95).**

De manière générale, la Cour se limite à vérifier l'objectif de la réglementation contestée et à tenir compte des raisons mises en avant par le législateur européen pour justifier son action (CJCE, 9 oct. 2001, aff. C-377/98).

Pendant longtemps - contrôle de **l'erreur manifeste**. L'évolution vers un contrôle normal en droit de l'Union européenne a été amorcée en 2002 dans l'arrêt *British American Tobacco* et plus encore en 2005 dans l'affaire *Natural Health et Nutri-Link*: la Cour vérifie si l'objectif poursuivi peut être mieux réalisé au niveau de l'Union (**analyse concrète, qui reste limitée**).

Le problème du contrôle juridictionnel est qu'il est structurellement conçu de manière à valider toute mesure au regard de la subsidiarité. Le raisonnement du juge est en réalité totalement **circulaire** et peut être simplement résumé. (V. doc plaquette)

**CJUE, Gde ch., 30 Avril 2019, Italie c. Conseil, Aff. C- 611/17**

Pour compléter sa démonstration, elle repousse au passage l'argument en défense de l'Allemagne fondée sur le jeu en l'espèce du principe de subsidiarité, en estimant qu'« à supposer même que le principe de subsidiarité doive s'appliquer en l'espèce, la dimension transfrontière de la coopération administrative en matière de TVA instituée par le règlement n° 1798/2003 **conduirait en tout état de cause à considérer que le contrôle litigieux est conforme audit principe.** En effet, un tel contrôle étant destiné à **s'assurer du bon fonctionnement de la coopération à laquelle participent des administrations** de l'ensemble des États membres, bon fonctionnement dont dépend pour partie l'aptitude de chacune desdites administrations à lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales sur leur propre territoire, ledit contrôle sera nécessairement mieux réalisé de manière centralisée, au niveau de la Communauté, par la Cour des comptes, dès lors, en particulier, que le champ de compétence de cette dernière s'étend, à la différence de celui des cours des comptes nationales, à l'ensemble des États membres » (pt 84). **Mesure manifestement inappropriée**

- **Le principe de proportionnalité**

D'origine jurisprudentielle et érigé en principe général de droit de l'Union (CJCE, 5 oct. 1994, Crispoltoni E.A.), **le principe de proportionnalité est inscrit à l'article 5, paragraphe 4, du Traité sur l'Union européenne au terme duquel « 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 ».**

- ✓ Le principe de proportionnalité, contrairement à la subsidiarité, est **d'application générale**. Il gouverne donc, d'une part, l'exercice des compétences exclusives, partagées et complémentaires et, d'autre part, les compétences législative, exécutive et de sanction.
- ✓ **Le protocole 2** La proportionnalité se fonde en premier lieu sur un critère d'aptitude selon lequel les dispositions arrêtées doivent être adéquates à l'objectif poursuivi. Objective, cette condition n'implique pas l'exigence d'une disposition indispensable à la réalisation de ce but, mais se satisfait de **celles susceptibles a priori de l'atteindre**. Le second critère tient à la **nécessité de la mesure**, laquelle découle de l'absence d'autres moyens pour atteindre le but annoncé. Enfin, la proportionnalité est appréciée *stricto sensu* par une **pondération des intérêts en présence**.