



Quelques principes régulant les relations entre institutions entre les Etats d'un même ensemble et au sein d'un Etat

Pr. Quentin Michel



Introduction

Relations entre Institutions européennes et Etats Membres et au sein des Etats membres et de leurs composantes s'articulent en fonction des principes de

- **Centralisation** assortie ou non d'une certaine déconcentration
- **Décentralisation**

Ces deux systèmes d'organisation ne sont pas incompatibles

Un Etat peut être décentralisé et ses entités peuvent adopter des règles organisationnelles centralisées

Décentralisation fiscale

- Examiner la question du point de vue de l'acteur politique ou plutôt de la légitimité politique
- Comment concilier la décentralisation fiscale avec la légitimité du détenteur de la compétence
- Fiscalité se légitime au regard des politiques qu'elle est appelée à financer
- Axe essentiel quelle compétences pour quelle autorité et de ce fait quelle autonomie fiscale

Ces systèmes d'organisation nécessitent et génèrent des principes et mécanismes de **répartition des compétences**

Comment répartir les compétences entre les entités?

Deux possibilités

- Attribution des champs de **compétences déterminés et précis**

Compétences exclusives, partagées, complémentaires et compétences résiduelles

- Attribution de champs de compétences **autodéterminé** en fonction de l'intérêt communal, provincial, régional, national

Soulève la nécessité du **contrôle de cette répartition des compétences**

- Contrôle **politique**

Via les débats dans les assemblées parlementaires à post et pré législatif

- Contrôle **juridictionnel**

Via les cours et tribunaux administratifs et constitutionnels

- Contrôle **administratif**

Via les mécanismes de tutelles

La tutelle

Instrument essentiel, corollaire de la décentralisation

Définition: ensemble des **pouvoirs limités** accordés **par et en vertu de la loi** à des **autorités administratives** représentant l'État en vue **d'assurer le respect** du droit et la sauvegarde de l'intérêt général, contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiétements des agents ou des organismes décentralisés

Deux éléments à retenir

- Ensemble de pouvoirs limités
- Respect du droit et/ou de l'intérêt général

Ensemble de pouvoirs limités

- Déterminent les limites de l'autonomie accordée dans le cadre de la décentralisation administrative

Tout particulièrement la notion d'intérêt local

- Doit être perçue de manière restrictive tant sur son contenu que sur son action temporelle.
- Protéger le pouvoir créateur contre une volonté trop forte de l'organe décentralisé

Respect du droit et/ou de l'intérêt général

Double logique complémentaire et pas nécessairement concurrente

Déterminée en fonction de l'**autonomie** que le pouvoir créateur tient à accorder à l'autorité décentralisée

- **Contrôle de légalité** vise le seul respect des règles notamment de répartition des compétences
- **Contrôle de l'intérêt général** accorde un pouvoir d'appréciation plus politique sur l'organe décentralisé notamment sur l'appréciation de son autonomie

Au regard de la fiscalité, les deux légitimités se confirment

Contrôle de légalité

Vérifier la conformité d'une recette au regard des règles nationales

Peut être assortie d'une certaine flexibilité similaire à celle d'une directive: choix du mode de prélevement mais objectif identique : collecte des immondices (taxe affectée, au prélevement,...)

Contrôle de l'intérêt général

Annuler la décision de nouvelles recettes décidées par l'autorité mais non conforme à l'intérêt général

Procédés de tutelle

- Tutelle générale ou spéciale
- Tutelle préalable ou posteriori
- Facultative ou obligatoire
- Plusieurs formes possibles: l'avis, l'approbation, l'autorisation, la suspension, l'annulation, la substitution d'action et/ou de décision

La répartition des compétences induit la question de la loyauté entre les composantes du pouvoir

Trois principes utilisés par l'Union européenne qui peuvent guider la réflexion

- Principe de **subsidiarité** et de **proportionnalité**
- Principe de **coopération loyale**
- Principe de **cohésion économique et sociale**

Principe de subsidiarité et de proportionnalité

Principe qui organise l'articulation des compétences qu'il détermine en fonction du niveau le **plus pertinent de l'action** des autorités publiques pour répondre aux attentes du citoyen.

La **proximité de l'action**, la plus proche possible du citoyen

Principe qui régle **l'intensité de l'action** des autorités concernés par la compétence.

Harmoniser l'étiquetage plutôt que la composition

Origine du principe

Principe de **philosophie** politique

- Aristote, Saint Thomas d'Acquin, Althusius,
...
- Première approche contemporaine donnée par l'église catholique (Pie XI) pour articuler l'organisation du pouvoir
- Inscrit dans la constitution allemande

Principe à la base de la construction européenne (traités de Rome (1957))

Le **concept** de Communautés européennes repose sur le concept de subsidiarité

Objectif des Communautés :

- Garantir la paix
- Garantir l'approvisionnement alimentaire
- Développer de nouvelles connaissances

La compétence n'a été confiée à l'Europe que parce les Etats qui en faisait partie estimaient qu'elle **était plus à même** qu'eux à la gérer.

Quel rôle pour la subsidiarité ?

Intervient comme **régulateur** des compétences concurrentes

- Détermine qui de la Communauté ou des Etats membres est légitimement fondé à intervenir.
- La subsidiarité permet en principe d'anticiper la naissance de conflit entre les Etats membres et les institutions

Vise à juguler l'action de la Communauté mais

- Ne détermine pas si la compétence existe ou non
- Ne permet pas de la remettre en question

Principe politique et subjectif

« être **mieux** réalisés au niveau communautaire »

« Mieux » implique un jugement de valeur exercé par les institutions communautaires (Conseil/Commission)

Quid des **critères d'appréciation** ?

1. Critère/Test d'efficacité
2. Critère de nécessité : la Communauté doit démontrer que son action poursuivra mieux les objectifs poursuivis qu'au niveau des Etats membres

Appartient aux Institutions de l'UE de démontrer qu'elles le respectent et non aux Etats

Le respect du principe est soumis au contrôle de la Cour

Protocole (N°2) sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité :

- Engagement des Institutions UE à respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité tels que définis à l'article 5

Pas les EM ?

- **Obligation pour la Commission** avant toute proposition d'acte législatif de consulter en tenant compte des dimensions régionales et locales

- **Obligation pour tout projet** d'acte législatif d'être motivé au regard des deux principes

Motivation au regard des deux principes sur base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, impact financier, actes nationaux de mise en oeuvre, ratio entre nouvelles charges et objectifs du projet

Le principe de coopération loyale

Article 10 (...)

3. 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..

p19

Caracteristiques

Coopération loyale **entre** l'Union et ses Etats mais aussi entre les **institutions** de l'Union

Utilisé pour

- Souligner les **obligations à charge** des Etats, notamment assurer le plein effet d'un règlement
- Justifier l'**invocabilité** des directives non transposées dans les délais lorsqu'elles sont claires précises et inconditionnelles
- Sanctionner un Etat qui avait pris des **mesures unilatérales** sans consulter la Commission ni les autres Etats membres dans un domaine de compétences communautaires
- Sanctionner un Etat qui n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour assurer la bonne

Le principe de cohésion économique et sociale

- Impose des mécanismes de solidarité financière entre Etats membres
- Mais l'articulation se fait sur une base régionale pour la désignation des zones qui peuvent bénéficier des fonds
Calculer sur base d'une échelle de référence
- La contribution au budget de l'Union se fait par contre sur base nationale
- Débat très polémique sur les contributions respectives
 Contributeurs nets et bénéficiaires nets