



La gestion des crises financières et budgétaires des Etats membres par le droit de l'Union Européenne

Zahi Riachy

► To cite this version:

Zahi Riachy. La gestion des crises financières et budgétaires des Etats membres par le droit de l'Union Européenne. Droit. COMUE Université Côte d'Azur (2015 - 2019), 2017. Français. ⟨NNT : 2017AZUR0017⟩. ⟨tel-01563501⟩

HAL Id: tel-01563501

<https://theses.hal.science/tel-01563501v1>

Submitted on 17 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



École doctorale n° 513 DESPEG
Unité de recherche : C.E.R.D.P.

Thèse de doctorat

Présentée en vue de l'obtention du
grade de docteur en Droit
de
UNIVERSITÉ CÔTE D'AZUR

par

Zahi Riachy

**La gestion des crises financières et budgétaires des Etats membres
par le droit de l'Union européenne**

Dirigée par **Madame Laurence Caroline Henry**
Professeur à la Faculté de droit de Nice Sophia Antipolis et Avocat général à
la Cour de Cassation

Soutenue le 10 juillet 2017
Devant le jury composé de :

Georges	Saad	Professeur,	Université libanaise	Rapporteur
Pascal	Richard	Maitre de conférences HDR,	Université de Toulon	Rapporteur
Philippe	Saunier	Professeur,	Université de Nice	Examineur
Sophie	Perez	Maitre de conférences HDR,	Université de Toulon	Examineur

Remerciements

J'aimerais en premier lieu remercier ma directrice de thèse, Mme Caroline Henry, Professeur agrégé des universités et Avocat général à la Cour de Cassation, pour la confiance qu'elle m'a témoignée en acceptant de m'encadrer et de suivre la réalisation de cette thèse. Je tiens également à lui exprimer ma profonde reconnaissance pour le temps qu'elle a consacré à mes travaux de recherche, pour ses compétences pédagogiques et transversales, sa bienveillance et sa cordialité.

J'adresse mes chaleureux remerciements à Mme Sophie Perez, Maître de conférences - HDR en Droit Public, à l'Université de Toulon, pour son inlassable sollicitude qu'elle a manifestée à mon égard durant mes années de recherche. Je lui présente aussi mes profonds remerciements pour ses conseils avisés et ses aides qui ont été indispensable pour l'achèvement de cette thèse.

Je remercie en outre mes parents, mes frères et ma sœur pour leur soutien affectif et leurs encouragements et enfin mes chers amis pour leur présence et leur soutien.

Sommaire

Principales abréviations.....	8
Introduction générale.....	13
Partie I. L'encadrement des règles de gestion des crises dans l'UEM : entre solidarité et régulation ..	57
Titre 1. La solidarité et la coordination des politiques budgétaires : éléments de consolidation de l'UEM	61
Chapitre 1. La mise à l'épreuve de la solidarité en matière financière dans le contexte de l'intégration	63
Section 1. La mise en question des capacités de résolution des crises pour des Etats membres dans et hors de la zone euro	64
§.1 La déficience des pouvoirs de gestion des crises de l'Union européenne	65
A. Le problème de la responsabilité de l'Union européenne dans la stabilisation régionale dans la gestion de la crise	66
B. Le problème de la stabilisation de la structure du budget européen.....	72
§.2 Le concours mutuel : mécanisme d'assistance financière aux Etats hors zone euro	78
A. Un mécanisme de stabilité financière de l'UEM : fondement juridique et mise en œuvre	79
B. L'encadrement des assistances financières face à l'instabilité des marchés.....	83
Section 2. La mise en place des dispositifs de soutien financier adaptés	86
§.1 La concrétisation de la solidarité comme outil juridique de stabilisation de crise	89
A. La question de la compatibilité des mécanismes d'assistance avec « <i>la clause de non-renflouement</i> »	90
B. Le développement des contentieux en matière de restructuration des dettes souveraines : le cas de la Grèce.....	93
C. Le FESF : une procédure d'adaptation des moyens d'intervention non fondée sur les traités constitutifs par le marché	108
§.2 La pérennisation du mécanisme d'assistance financière : une procédure fondée sur les traités constitutifs	111
A. La mise en perspective de la procédure d'institution du Mécanisme d'assistance financière.	114
B. Le MES dans la perspective institutionnelle européenne	131
C. Le renforcement du pare-feu financier <i>via</i> des mesures non-conventionnelles.....	138
Chapitre 2. La juridicisation de l'équilibre budgétaire : une constitutionnalisation de la « culture de stabilité » par un système de règles	150
Section 1. Le droit et les mécanismes de la nouvelle gouvernance budgétaire	155
§.1 L'évolution substantielle de la gouvernance passive	156
A. L'évolution substantielle du dispositif de coordination passive : les règles budgétaires	157
B. La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire	160
§.2 Le renforcement de la gouvernance	164
A. L'eupéanisation des finances publiques.....	165

B.	Les procédures de correction.....	171
Section 2. Réajustement des règles budgétaires et renouvellement de la gouvernance économique de l'Union européenne		
		178
§.1	Le renouvellement des processus juridiques	180
A.	Le fondement juridique du TSCG : un recours à la procédure du traité internationale.....	180
B.	L'apport du TSCG aux règles du droit de l'Union européenne.....	182
§.2	La légitimité du TSCG	186
A.	Les impératifs de discipline budgétaire	186
B.	L'apport du TSCG à la gouvernance économique de l'UEM	189
a/	Les sommets de la zone euro.....	190
b/	Création de l'Eurogroupe	192
Conclusion du Titre I.....		195
Titre II. Le droit des aides d'Etat « pendant la crise financière » : un instrument de solidarité en dehors du cadre de la gouvernance		
		197
Chapitre 1. Le fondement juridique de l'adoption et de l'application du régime temporaire d'aides. 200		
Section 1. La mise en place d'un cadre temporaire d'aides d'Etat.....		200
§.1	La compatibilité du nouveau cadre temporaire avec les dispositions de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE.....	200
A.	L'applicabilité de la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE dans des affaires antérieures	201
B.	L'application des règles standards en matière d'aide au sauvetage et à la restructuration au début de la crise	204
§.2	Les effets de l'application de la norme dérogatoire par la Commission	206
A.	L'application exceptionnelle de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE avant l'encadrement du régime d'aides d'Etat.....	207
B.	L'application de la norme exceptionnelle par des communications	208
Section 2. L'encadrement temporaire du régime d'aides du secteur bancaire en période de crise		213
§.1.	Les mesures d'intervention permettant de faire face à l'aggravation de la crise.....	214
A.	Les régimes de garanties des dettes octroyées aux institutions financières.....	214
B.	L'instauration des plans de recapitalisation pour la préservation d'un ratio de solvabilité.....	217
§.2	L'extension des mesures autorisées au sein du secteur bancaire.....	221
A.	Le traitement des actifs dépréciés des institutions financières	222
B.	L'exigence des plans de restructuration afin de recouvrer la viabilité du secteur bancaire à long terme sans aides d'Etat	224
Chapitre 2. Les mesures d'aides exceptionnelles prévues à l'économie réelle		230
Section 1. L'assouplissement du régime d'aide en faveur des PME et des grandes entreprises		230
§.1.	Un régime facilitant l'accès des entreprises au financement.....	231

A. Le champ d'application du cadre temporaire	232
B. Les différentes catégories d'aides destinées au soutien du financement des entreprises dans le contexte de crise	233
§.2 Les aides destinées à encourager les investissements des entreprises dans un avenir durable : une « solidarité de droit »	241
A. Le régime temporaire français de prêts bonifiés aux entreprises fabriquant des produits verts	243
B. Le régime d'aides du Royaume-Uni en faveur des entreprises produisant des produits écologiques	244
Section 2. Le plan de relance du secteur automobile : un renforcement de la compétitivité à long terme	245
§.1 Des régimes d'aides au titre du cadre temporaire pour l'économie réelle	246
A. L'autorisation des régimes d'aides sous formes de prêts et de garanties	246
B. La mise en garde contre les aides à caractère protectionniste	249
§.2 Encourager l'investissement durable du secteur automobile.....	250
A. La stratégie de sortie de crise du secteur automobile	250
B. Le régime de garanties d'aides en faveur de Volvo.....	251
Conclusion du Titre II	254
Conclusion de la Partie I	256
Partie II. Le logiciel juridique européen au défi de la dégradation des politiques macroéconomiques, structurelles et financières	259
Titre I. La coordination des politiques macroéconomiques et structurelles : de la gouvernance passive à la gouvernance active	264
Chapitre 1. L'intégration accrue en matière de politique économique	266
Section 1. La modification fondamentale du processus de coordination des politiques économiques	267
§.1 L'affermissement des mécanismes macroéconomiques de la zone euro : entre la coordination indicative et la coordination coercitive.....	268
A. Les instruments de la gouvernance économique dans le cadre de l'Union européenne : une coordination indicative des politiques économiques	269
a/ Un instrument de la gouvernance économique issu du droit international.....	270
b/ Les recommandations.....	270
B. Les efforts de rationalisation des politiques économiques : une coordination en marge de l'Union européenne	276
§.2 Les instruments de coordination à l'aune de l'intergouvernementalisme	284
A. Unicité ou mixité des méthodes d'intégration ?	289
B. La légitimité politique et démocratique du modèle d'intégration	295
Section 2. Les tentatives d'innovation institutionnelle : des outils de coordination des politiques structurelles	301
§.1 L'institutionnalisation de la stratégie européenne de croissance : Europe 2020	303

A. L'adéquation entre les ambitions de la stratégie « Europe 2020 » et les moyens financiers et juridiques.....	308
B. L'« Examen annuel de croissance » et l'« Europe 2020 » : deux stratégies semblant prendre des directions opposées.....	315
§.2 Le déséquilibre entre l'ensemble des politiques macroéconomiques.....	321
A. La multiplicité des mécanismes de coordination des politiques socio-économiques.....	321
B. Le défaut du processus d'appropriation étatique des instruments de coordination des politiques socio-économiques	325
Chapitre 2. L'adaptabilité des organismes de solidarité et de supervision financière en période de crise	334
Section 1. L'adaptation de la réglementation de cohésion face aux défis liés aux objectifs du traité de Lisbonne et de la stratégie « Europe 2020 ».....	335
§.1 L'eupéanisation de l'intervention publique : une orientation progressive d'une intégration européenne « flexible » des finances publiques	338
A. Le processus de développement de la politique de cohésion européenne	339
B. Les nouvelles contraintes juridiques de la politique de cohésion : renforcement de la gouvernance économique	346
§.2 La révision de l'orientation de la politique de cohésion.....	353
A. La spécificité juridique du contrôle de la politique de cohésion : garantie de l'équilibre conditionnalité/subsidiarité ?.....	353
B. Une approche « stratégique », centrée sur la stratégie « Europe 2020 » : garantie de l'efficacité de la politique de cohésion	359
Section 2. L'encadrement et la régulation de l'activité des agences de notation	364
§.1 L'évolution du cadre normatif de l'activité de notation	367
A. La réduction de la dépendance des régulateurs européens aux ratings	367
B. L'encadrement du processus de décision des agences de notation.....	372
§.2 Responsabilisation et supervision de l'activité des agences de notation.....	377
A. Une règle particulière en matière de responsabilité civile des agences de notation	378
B. Une responsabilité civile au regard du « droit national applicable ».....	380
Titre 2. La « méthode de la délégation » dans le cadre de l'« intégration négative » au regard des risques financiers.....	383
Chapitre 1. La pertinence de la politique de concurrence en matière de contrôle en période de crise	385
Section 1. Le rôle de la politique de la Direction Générale de concurrence dans la lutte contre la crise financière et économique.....	385
§.1 L'effectivité de la politique de concurrence en période de crise	386
A. L'étroite coopération entre les Etats membres et la Commission européenne	386
B. La lutte de la Direction Générale de concurrence contre les tentations de protectionnisme	389
§.2. L'effectivité du contrôle des plans aides d'Etat par la Commission	391

A. La réorganisation d'une procédure de contrôle effective	391
B. Les suspicions vis-à-vis du fondement de cet assouplissement.....	393
Section 2. Les enjeux entourant la politique de la concurrence dans la stratégie de sortie de crise	394
§.1 Le retour au fonctionnement normal du marché	395
A. La régression de l'utilisation effective des mesures d'aides	395
B. La mise en œuvre d'une stratégie de sortie de crise	397
§.2. La libération des institutions financières de la tutelle de l'Etat.....	399
A. Le remboursement du soutien financier public	399
B. Illustration de certains cas de remboursement des aides	401
Chapitre 2. Le renforcement de l'architecture de gestion et de contrôle des risques financiers	404
Section 1. La nouvelle structure de contrôle des aides d'Etat	405
§.1 L'effet de la crise économique et financière sur la procédure de contrôle des aides d'Etat.....	406
A. L'adaptation de la procédure de validation des schémas d'aides	406
B. Les exceptions procédurales du contrôle des aides d'Etat.....	412
§.2 L'encadrement de la procédure de contrôle de la compatibilité des mesures d'aides avec le marché intérieur	415
A. Le contrôle de la conformité des aides d'Etat par la Commission	416
B. L'assouplissement exceptionnel de certaines mesures de contrôle des aides avec le marché intérieur	424
Section 2. Les problématiques financières dans le cadre du renforcement et de l'harmonisation de l'intégration et de la solidarité européenne	427
§.1 Le déclenchement du processus d'intégration de la surveillance prudentielle.....	428
A. L'application de l'orientation macroprudentielle dans le cadre de la réglementation et de la supervision financière.....	431
B. Un transfert partiel de souveraineté et de compétences pour une supervision unique	438
§.2 L'harmonisation du droit et des mécanismes de traitement des défaillances bancaires.....	445
A. Le passage d'une logique de <i>bail-out</i> à une logique de <i>bail-in</i>	446
B. L'adaptation de la réglementation des aides d'Etat « liée à la crise ».....	456
Conclusion du Titre II	461
Conclusion de la Partie II	463
Conclusion Générale	465
Bibliographie	469

Principales abréviations

Acte unique européen : AUE

Affaire : aff.

Agences de notation de crédit : ANC

Association Européenne des Avocats : AEA

Autorité bancaire européenne : ABE

Autorité de contrôle prudentiel : ACP

Autorité des Marchés Financiers : AMF

Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles : AEAPP

Autorité européenne des marchés financiers : AEMF

Banque centrale européenne : BCE

Banque européenne d'investissement : BEI

Banques centrales nationales : BCN

Banque Populaire et la Caisse d'Epargne (Groupe) : BPCE

Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques Européennes : OPEE

Cadre Financier Pluriannuel : CFP

Cadre stratégique commun : CSC

Cahiers de droit européen : Cah. dr. europ.

Centre de recherche sur la mondialisation : CRM

Chambre de commerce et d'industrie : CCI

Clauses d'action collective : CAC

Code : C.

Code civil : C. civ.

Comité des Régions (UE) : CdR

Comité économique et financier (UE) : CEF

Comité européen du risque systémique (UE) : CERS

Commissariat général du Plan (République française) : CGP

Commission du développement régional (Parlement européen) : REGI

Communauté européenne : CE

Confédération européenne des syndicats : CES

Conseil d'Analyse Économique (République française) : CAE

Conseil d'État : CE

Contrats Concurrence et Consommation (LexisNexis) : CCC
Contre : c/
Convention de Vienne sur le droit des traités : CVDT
Corporate Europe Observatory: CEO
Cour de Justice des Communautés Européennes : CJCE
Cour de justice de l'Union européenne : CJUE
Cour européenne des droits de l'homme : CEDH
Cour internationale de justice : CIJ
Crédit de paiement : C/P
Credit default swap : CDS
Décision : Déc.
Décret : Décr.
Direction de l'information légale et administrative : DILA
Direction des Affaires Juridiques (ministères économique et financier - France) : D.A.J.
Direction Générale : DG
European Free Alliance : EFA
European Green Party : EGP
European Institute of Financial Regulation : EIFR
European Institute of public administration : IEAP
European Journalism Center: EJC
European Journal of International Law : Eur. J. Int'l L.
European Law Review : E.L.R.
European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs: ECON
European Trade Union Institute : ETUI
Fascicule : Fasc.
Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois : FETBB
Fédération Internationale pour le Droit Européen : FIDE
Financial Stability Board: FSB
Financial Stability Review : FSR
Fonds de cohésion : FdC
Fonds européen agricole pour le développement rural : FEADER
Fonds européen de développement régional : FEDER
Fonds européen de stabilité financière : FESF

Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche : FEAMP
Fonds Monétaire International : FMI
Fonds social européen : FSE
Grandes orientations de politiques économiques : GOPE
Ibidem (au même endroit) : Ibid.
Institut européen d'administration publique (Maastricht) : I.E.A.P.
Institut national de la statistique et des études économiques : INSEE
Instrument financier d'orientation de la pêche : IFOP
International Public Sector Accounting Standards: IPSAS
Journal d'actualité des droits européens : J.A.D.E.
Journal « Le Monde » : L.M.
Journal officiel série législation : J.O.L
Journal officiel série informations et avis : J.O.C
Journal officiel de l'Union européenne : J.O.U.E.
Journal officiel des Communautés européennes : J.O.C.E.
Ligue Internationale du droit de la concurrence : LIDC
Loi de finances : L. fin.
Loi de finances rectificative : L. fin. rect.
Loi organique : L. org.
Lignes directrices intégrées : LDI
Lignes directrices pour l'emploi : LDE
Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français : MELPF
Maison européenne des sciences de l'homme et de la société : MESHS
Mécanisme de résolution unique : MRU
Mécanisme européen de stabilité : MES
Mécanisme européen de stabilité financière : MESF
Normes comptables européennes pour le secteur public : EPSAS
Nouveaux Etats membres : NEM
Open Method of Coordination: OMC
Organisation de Coopération et de Développement Économiques : OCDE
Organisation des Nations Unies : ONU
Organisation internationale du travail : OIT
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : OSCE

Original English : OR. en.

Pacte de stabilité et de croissance : PSC

Parlement européen : PE

Petites et moyennes entreprises : PME

Produit intérieur brut : PIB

Produit national brut : PNB

Recherche et développement : R&D

Recueil de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : Rec. CJCE

Région ultrapériphérique (Union européenne) : RUP

Regulatory Fitness and Performance Programme: REFIT

Revenu national brut : RNB

Revue d'économie financière : Rev. éco. fin.

Revue de l'Association française de sociologie : R.A.F.S.

Revue de droit bancaire et financier : RD banc. fin.

Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques : Rev. O.F.C.E.

Revue de l'Union européenne (2012 - ...) : RUE

Revue de réflexions doctrinales, de jurisprudence et d'actualités juridiques sur les institutions et le droit en Afrique : AFRILEX

Revue des Affaires Européennes : Rev. aff. eur.

Revue du marché commun et de l'Union européenne (1991 - 2011) : RMCUE

Revue économique de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques : Rev. O.C.D.E.

Revue française d'administration publique : RFAP

Revue française de droit administratif : RFDA

Revue française des finances publiques : RFFP

Revue française de science politique : RFSP

Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques : RIEJ

Revue du Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Administration Publique : Rev. C.E.R.A.P

Revue Lamy droit civil : RLDC

Revue Lamyline, Droit et patrimoine : RLDA

Revue trimestrielle de droit européen : RTDEur.

Revue Trimestrielle de Droit Financier : RTDF

Securities and Exchange Commission (Etats-Unis) : SEC

Standard & Poor's: S&P

Single Resolution Mechanism: SRM

Société de Prise de Participation de l'Etat : SPPE

Suivants : s.

Système européen de banques centrales : SEBC

Système européen de surveillance financière : SESF

Système monétaire européen : SME

Titres Super Subordonnés : TSS

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier : Traité CECA

Traité instituant la Communauté économique européenne : Traité CEE

Traité instituant la Communauté européenne : TCE

Traité sur l'Union européenne : TUE

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance : TSCG

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : TFUE

Tribunal de première instance des Communautés européennes : TPICE

Union bancaire européenne : UBE

Union européenne : UE

Union économique et monétaire : UEM

Introduction générale

La relance de la construction économique et financière de l'Union européenne¹, phénomène hybride, est au carrefour du droit et de l'économie. L'intégration de l'espace européen au processus de gestion des risques financiers et budgétaires entraîne, en effet, une européanisation partielle des systèmes juridiques des Etats membres, mais aussi une intégration économique qui constitue, à son tour, un processus d'unification des politiques économiques Etats. L'intrication de ces processus d'intégration illustre, d'une part, le lien entre la crise financière de 2008 et la crise des dettes souveraines des Etats membres et, d'autre part, entre les crises institutionnelle et politique touchant l'Union depuis la réalisation de l'Union économique et monétaire² (UEM)³.

L'objectif d'une réalisation progressive de l'UEM est né avec le Conseil européen des 27 et 28 juin 1988. Il a confié, à un comité placé sous la présidence de Jacques Delors, ancien président de la Commission, la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes qui ont mené à cette union⁴. En effet, le Traité sur l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992) a

¹ « Le traité de Rome de 1957, qui a posé les fondements de la Communauté européenne (CE), a fait date dans le processus d'intégration de l'Europe occidentale. Il visait à créer une union de plus en plus étroite entre les peuples d'Europe et fixait le cadre d'un marché commun, ainsi que d'une union économique et monétaire. La mise en œuvre d'une politique commerciale commune est au centre du projet initial de création d'une Union européenne. Forts du succès de la CE, les dirigeants européens ont signé, en 1992, le traité de Maastricht, qui a institué l'Union européenne (UE)... L'UE est à la fois un projet politique et une organisation juridique fondée sur le traité de l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'UE. Les pays de l'UE lui confèrent des compétences en vue d'atteindre leurs objectifs communs. La « méthode communautaire » s'applique à l'ensemble des politiques entrant dans les compétences de l'UE. Cette dernière est fondée sur des valeurs telles que le respect de la dignité humaine, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et les droits humains. Elle est reconnaissable par ses symboles : un drapeau (douze étoiles sur un fond bleu), un hymne (l'Ode à la joie de Ludwig van Beethoven), une devise (« Unie dans la diversité »), une monnaie (l'euro) et une journée de célébration (le 9 mai) ». Europa, « Union européenne », Synthèses de la législation de l'UE, Glossaire des synthèses, 4 février 2017. Commission européenne, « Union européenne UE », Glossaire européen de la Commission européenne, 31 janvier 2017.

² COMBRADE B.-L., « Gouvernance économique de l'Union européenne : gouvernance de l'économie dans l'Union européenne ? », *Cercle des européens*, 11 juillet 2012.

³ Tous les Etats membres de l'Union européenne font partie de l'Union économique et monétaire (UEM). Aboutissement d'un processus historique de plus de vingt ans - depuis le « rapport Werner » de 1970 en passant par l'instauration, en 1979, du Système monétaire européen (SME). Lancée par le traité de Maastricht en 1991, l'UEM a été mise en place en trois étapes : 1. Renforcement de la coopération monétaire (1991-1994) ; 2. Création de l'Institut monétaire européen (1994-1999) ; 3. Entrée en vigueur, à compter de 1999, de la troisième phase : fixation irrévocable des parités des monnaies des Etats participants à l'euro - qui, pour ce faire, devaient répondre aux critères de convergence de Maastricht -, création de l'euro et mise en œuvre de la politique monétaire unique par le Système européen de banques centrales (SEBC), constitué de la Banque centrale européenne. Voir, notamment, République française, Représentation française permanente auprès de l'Union européenne, « L'Union économique et monétaire », 26 février 2015.

⁴ Conseil européen, Conclusions des sessions du Conseil européen (1975 -1990), Hanovre, 27 et 28 juin 1988, p.318.

prévu, dans les traités européens, la mise en place de l'UEM⁵, dont la monnaie serait l'euro⁶. Il a confié dans le même temps la responsabilité de la politique monétaire unique à la Banque centrale européenne (BCE)⁷. L'UEM, qui représente une étape importante dans le processus d'intégration, est constituée, d'une part, de la coordination des politiques économiques et budgétaires⁸ des Etats membres et, d'autre part, d'une politique monétaire indépendante et d'une monnaie unique. Toutefois, la convergence nominale, qui faisait référence aux cinq critères du Traité de Maastricht, c'est-à-dire l'inflation, les taux d'intérêt à long terme, les déficits et dettes publics⁹, et la stabilité du taux de change nominal, a été effectuée au détriment de la convergence « réelle » qui a été moins définie et qui reposait sur des critères plus concrets tels que la convergence des niveaux de vie, des niveaux de productivité et des structures économiques¹⁰.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, la conduite de la politique monétaire des États membres ayant adopté l'euro comme monnaie unique est intégralement placée sous la responsabilité du

⁵ Article 3, paragraphe 4 TUE.

⁶ « Le 1^{er} janvier 1999, l'euro est devenu la monnaie de plus de 300 millions d'Européens. Au cours des trois premières années, l'euro a été une monnaie invisible, qui n'était utilisée qu'à des fins comptables. Les billets et les pièces en euros ont été introduits le 1^{er} janvier 2002, date à laquelle ils ont remplacé, aux taux de conversion fixes, les billets et les pièces libellés en monnaies nationales. Aujourd'hui, les billets et les pièces en euros ont cours légal dans dix-neuf des vingt-huit États membres de l'Union européenne... L'ensemble de ces pays forment la zone euro ». Banque centrale européenne BCE, « L'utilisation de l'euro », Fiche d'information, 2017.

⁷ « Inaugurée le 30 juin 1998 à Francfort, la Banque centrale européenne (BCE) est chargée de conduire la politique monétaire dans les 12 pays membres de la zone euro. Depuis le 1^{er} janvier 1999, elle a pour tâche principale d'y maintenir la stabilité des prix et de mettre en œuvre la politique monétaire européenne définie par le Système européen des banques centrales (SEBC)... La BCE agit en totale indépendance ». Commission européenne, « Union européenne UE », Glossaire européen de la Commission européenne, 31 janvier 2017.

⁸ « On peut la définir comme une politique économique utilisant le budget de l'État pour atteindre des objectifs économiques ou sociaux particuliers : on peut agir soit sur les dépenses, soit sur les recettes, soit sur les deux. Mais le principal instrument consiste à pratiquer un déficit en prévoyant un montant de dépenses publiques largement supérieur aux ressources prélevées sur les agents économiques ». Centre national d'enseignement à distance (CNED), Académie en ligne, « Intégration européenne et politiques économiques et sociales », *Séquence 8 - SE n°1*, p. 237, disponible sur internet <URL : http://lewebpedagogique.com/ji-neu66/files/2009/12/tes_ses_7_cned_cours.pdf

⁹ « La dette publique est la dette de l'État, c'est-à-dire l'ensemble des emprunts contractés par l'État (exemple des obligations d'État ou des bons du Trésor), ainsi que celles des collectivités territoriales et des organismes de Sécurité sociale ».

« Le déficit est un solde annuel négatif entre des ressources et des dépenses, les ressources étant inférieures aux dépenses (déficit budgétaire ou déficit de toutes les administrations publiques par exemple). Pour combler ce déficit et payer toutes les dépenses prévues, l'État doit emprunter et donc s'endetter. La dette est un stock. Seuls les intérêts de la dette sont inscrits dans le budget comme une charge (une dépense) ». PÉBEREAU M., « Dette et déficits publics : l'analyse du rapport Pébereau (2006) », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 17 septembre 2007.

¹⁰ JACQUELAIN V., « Convergence nominale et convergence réelle des nouveaux Etats membres (NEM) », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, Analyses Economiques DP, n°45, juillet 2004, pp. 1-2.

Système européen des banques centrales (SEBC). A sa tête se trouve la BCE¹¹, qui a été mise en place en juin 1998. La BCE et les BCN qui constituent le SEBC se caractérisent par leur forte indépendance institutionnelle vis à vis des institutions, organes ou organismes nationaux ou européens ; elle est garantie explicitement par l'article 130 du TFUE¹². La BCE est seule habilitée à autoriser l'émission de l'euro¹³. Sachant qu'elle et les banques centrales nationales (BCN) sont habilitées à émettre les billets en euros, seules les BCN procèdent, dans la pratique, à l'émission et au retrait physiques des billets en euros, car la BCE n'est pas dotée des infrastructures techniques adéquates comme un centre de distribution, une unité de traitement des billets ou de chambres fortes¹⁴. Il importe de noter que l'article 127, paragraphe 1 du TFUE a défini le maintien de la stabilité des prix, comme objectif principal de l'Eurosystème, la BCE ayant le libre choix quant aux mesures à adopter afin d'y parvenir.

Dans sa communication du 28 novembre 2012, intitulée « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie », la Commission a souligné que l'UEM est l'unique union monétaire moderne à conjuguer une politique monétaire centralisée et des responsabilités décentralisées quant aux politiques économiques ; seules quelques contraintes viennent contrarier les politiques budgétaires nationales¹⁵. Parmi les Etats membres de l'Union, on compte seulement dix-neuf Etats qui ont participé jusqu'à présent à la troisième et dernière phase de l'établissement de l'UEM et pour autant adopté l'euro comme monnaie unique, dont la plus récente ayant été le fait de la Lituanie le 1^{er} janvier 2015. L'adoption de

¹¹ Article 129, paragraphe 1, du TFUE, « Le SEBC est dirigé par les organes de décision de la Banque centrale européenne, qui sont le conseil des gouverneurs et le directoire ».

Article 282, paragraphe 1, du TFUE : « La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales constituent le Système européen de banques centrales (SEBC). La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres dont la monnaie est l'euro, qui constituent l'Eurosystème, conduisent la politique monétaire de l'Union ». Article 282, paragraphe 2 du TFUE : « Le SEBC est dirigé par les organes de décision de la Banque centrale européenne. L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de cet objectif, il apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union pour contribuer à la réalisation des objectifs de celle-ci ».

¹² Article 130 du TFUE (ex-article 108 du TCE) : Dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par les traités et les statuts du SEBC et de la BCE, ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions, organes ou organismes de l'Union, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Les institutions, organes ou organismes de l'Union ainsi que les gouvernements des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la Banque centrale européenne ou des banques centrales nationales dans l'accomplissement de leurs missions.

¹³ Article 128 du TFUE.

¹⁴ Banque centrale européenne (BCE), *Les missions : les billets*, Fiche d'information, Documents à propos de la Banque centrale européenne, janvier 2017.

¹⁵ Commission européenne, Communication de la Commission, Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie, COM (2012) 777 final, Bruxelles, 28 novembre 2012.

l'euro a été subordonnée au respect, par les Etats membres de plusieurs conditions prévues à l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (TFUE)¹⁶. Dans son rapport de 2016 sur l'état de la convergence, régi par l'article 140 du TFUE, la Commission européenne a constaté que la crise liée à l'endettement des Etats ou aux risques de faillite des banques dans la zone euro¹⁷ a permis de mettre en évidence des lacunes en matière de gouvernance économique de l'UEM. Cela a mis en exergue l'avantage d'utiliser les instruments existants¹⁸.

La crise du marché américain du crédit immobilier à risque « subprime » de 2007, qui s'est rapidement propagée compte tenu de l'interdépendance des marchés financiers, a secoué l'UEM en 2008. Cette crise trouve son origine dans le retournement à la baisse des valeurs et des prix immobiliers aux États-Unis ; les pertes subies par les acteurs du marché des prêts hypothécaires à risque sont appelées « subprime mortgages »¹⁹. Les « subprimes » émis par plusieurs établissements entre 2005 et 2007 ont été estimés à près de 1 000 milliards de dollars²⁰. La bulle immobilière aux Etats-Unis, portait directement sur le développement de ces prêts à risque. En fait, il n'y a pas qu'une seule définition du terme « subprime mortgage » (ou prêts hypothécaires à risque). « The classification « subprime » generally is a lender-given designation for loans extended to borrowers with some sort of credit impairment, say, due to missing installment payments on debt or the lack of a credit history »²¹.

Le marché des « subprimes » qui constitue un sous-marché du marché hypothécaire a permis à des ménages américains aux revenus modestes d'accéder à la propriété immobilière²². La crise des subprimes a révélé l'existence du « système bancaire de l'ombre » qui constituait

¹⁶ DONY M., *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles : Ed. Éditions de l'Université de Bruxelles : Coll. UBlire, 5^{ème} éd., janvier 2014, p. 480.

¹⁷ Lors du Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, les chefs d'État ou de gouvernement des Quinze arrêtent que « la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et la Finlande remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption de la monnaie unique le 1^{er} janvier 1999 ». Conseil européen, Décision du Conseil européen de Bruxelles sur les États membres prêts à participer à la monnaie unique du 3 mai 1998, J.O. L 139, 11 mai 1998, article 1^{er}.

Les adhésions ultérieures sont celles de : la Grèce en 2001, la Slovaquie en 2007, Chypre et Malte en 2008, la Slovaquie en 2009, l'Estonie en 2011, la Lettonie en 2014 et la Lituanie en 2015.

¹⁸ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport de 2016 sur l'état de la convergence (élaboré conformément à l'article 140, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), COM (2016) 374 final, Bruxelles, 07 juin 2016, paragraphe 1.

¹⁹ JOANNIN P., « L'Europe face à la crise financière », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°89, 18 février 2008, p.2.

²⁰ DÉVOLUY M., KOVAR R., « Union économique et monétaire », *Répertoire Europe Dalloz*, avril 2015, para. 754.

²¹ Federal Reserve Bank of San Francisco, « The Subprime Mortgage Market: National and Twelfth District Developments », Annual Report, 2007, p.6.

²² La Documentation française, MONTE-DUMONT O., « Les politiques économiques à l'épreuve de la crise », *Cahiers français*, n°359, novembre-décembre 2010, p.3.

un système parallèle au système bancaire traditionnel²³. Ces acteurs du marché financier extérieurs au système bancaire collectent des produits d'épargne pour les transformer, en particulier, en produits de titrisation qui constituent les placements à long terme les plus intéressants en termes de rentabilité.

Depuis 1980, toutes les opérations destinées à créer des instruments financiers liés aux subprimes n'étaient pas destinées au service de l'économie réelle. La généralisation du processus de tritisation est due du fait de sa participation à la liquidité des marchés financiers et à la répartition des risques entre les créanciers²⁴. Cependant, le processus de titrisation n'a pas joué son rôle de transfert du risque de crédit comme c'était prévu lors de sa mise en place, mais au contraire, il a contribué à fragiliser le marché financier en donnant aux banques la possibilité d'utiliser l'« effet de levier »²⁵ en s'achetant mutuellement des titres²⁶. On distingue trois types de produits financiers qui résultent de cette titrisation, les *asset backed securities* (ABS), les *collateralized debt obligations* (CDO) et les *SIV Special investment vehicles* (SIV). Il importe de préciser que ces produits financiers ont constitué un canal de transmission de la crise des subprimes au secteur financier.

La titrisation des crédits hypothécaires à risque par les banques sous forme de *Mortgage Backed-Securities* (MBO), a entraîné l'évolution de l'encours de ces titres dans l'actif des banques. Par conséquent, ces titres de créance ont perdu leur valeur avec l'effondrement du marché immobilier aux Etats-Unis et les détenteurs ont dû affronter de graves problèmes de liquidités et de solvabilité²⁷. En 2007, le taux des défauts de paiement qui a atteint des niveaux sans précédent, d'1,2 million, soit 79% de plus qu'en 2006, a précipité l'explosion de la bulle immobilière²⁸.

²³ JEFFERS E., PLIHON D., « Le shadow banking system et la crise financière », Paris : La Documentation française, *Cahiers français*, n°375, 2013, p. 50.

²⁴ DÉVOLUY M., KOVAR R., « Union économique et monétaire », *Opus cité*, para. 752.

²⁵ « « Effet de levier » : toute méthode par laquelle le gestionnaire accroît l'exposition d'un fonds d'investissement alternatifs (FIA) qu'il gère, que ce soit par l'emprunt de liquidités ou de valeurs mobilières, par des positions dérivées ou par tout autre moyen ». Directive (UE) 2011/61 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n°1060/2009 et (UE) n°1095/2010, J.O. L 174/1, 1^{er} juillet 2011, article 4, para. 4, w.

²⁶ ADRIAN T., SHIN H. S., « Le système bancaire parallèle : implications pour la régulation financière », Banque de France, « Quel avenir pour la régulation financière ? », *Revue de la stabilité financière* (RSF), septembre 2009, p.13.

²⁷ DÉVOLUY M., KOVAR R., « Union économique et monétaire », *Opus cité*, para. 753.

²⁸ JOANNIN P., « L'Europe face à la crise financière », *Opus cité*, p. 3.

Parmi les créanciers touchés par la crise des prêts hypothécaires à risque figurent le New Century Financial Corporation, en avril 2007, et le Countrywide Financial, le numéro un américain du crédit immobilier, qui a été racheté en janvier, 2008, par la Bank of America, ainsi que certains établissements financiers européens opérant aux Etats-Unis, comme la banque britannique, Northern Rock, qui a été sauvée par la Banque d'Angleterre et la banque allemande IKB²⁹.

L'ampleur de la crise et sa généralisation s'explique ainsi par la croissance massive des contrats d'échanges sur les défaillances de crédit (CDS), qui constituent une sorte de police d'assurance de risque de crédit. Ces outils, conçus comme une sorte de police d'assurance de risque de crédit, sont devenus des objets de spéculation³⁰. Leur développement a engendré une nouvelle explosion des titres. La taille du marché CDS sur les prêts hypothécaires, en juin 2008, était estimée à 51 trillions de dollars américains³¹.

Au-delà de ces deux instruments financiers particuliers, l'industrie des fonds alternatifs, tels que les fonds spéculatifs (ou hedge funds), a connu une croissance exceptionnelle depuis 1980 jusqu'au déclenchement de la crise des subprimes³². Les hedge funds, outils de la gestion alternative caractérisés par un effet de levier important, sont des fonds de capitaux destinés à investir dans des instruments négociables à forte rentabilité.

A la suite de l'éclatement de la bulle immobilière, le défaut de paiement de nombreux emprunteurs peu solvables a conduit à l'instauration d'un mouvement de défiance envers les créances titrisées (ABS, CDO et SIV), les fonds alternatifs (Hedge Funds), les fonds d'investissements (OPCVM) et le système bancaire dont les banques sont devenues très réticentes à se consentir des prêts entre elles-mêmes. Cette situation a induit une augmentation des taux d'intérêt pratiqués sur le marché interbancaire et a provoqué, durant l'été 2007, une crise de liquidité brutale³³.

En septembre 2008, les autorités américaines n'ont pas envisagé d'intervenir pour

²⁹ JOANNIN P., « L'Europe face à la crise financière », *Opus cité*, p. 4.

³⁰ DAI M., « La grande crise systémique de 2008 : Causes, conséquences et mesures de politique », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe - OFCE*, n°19, hiver 2008.

³¹ STULZ R., « Credit Default Swaps and the Credit Crisis », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24, n°1, working paper n°15384, Cambridge, september 2009, p.78.

³² JAIDANE-MAZIGH L., « La gestion alternative des fonds souverains altérée par les crises ? », *Revue d'économie financière*, n°106, Éd. Association d'économie financière, février 2012, p. 362.

³³ JOANNIN P., « L'Europe face à la crise financière », *Opus cité*, p. 6.

soutenir Lehman Brothers (quatrième grande banque d'investissement aux Etats-Unis très impliquée dans les « subprimes »), qui a fait faillite le 15 septembre 2008. Cependant, après cet effondrement qui a ébranlé le système financier international, la FED a prêté initialement 85 milliards de dollars à la banque AIG, qui est considérée trop grande pour être mise en faillite » (*too big to fail*), afin d'éviter un choc financier plus important³⁴.

La crise de 2008 a secoué l'Union européenne en situation d'impréparation institutionnelle. Le développement du marché intégré, de groupes bancaires transfrontaliers et la création de l'Union monétaire s'étant fait ressentir, il aurait été judicieux d'installer le cadre intégré de supervision et de réglementation³⁵. En effet, lorsque la gouvernance perd sa capacité à répondre aux objectifs de l'intérêt général en matière économique ou financière, l'aide de l'Etat s'impose. Telle est la philosophie générale de l'article 107, paragraphe 3 du TFUE.

L'objectif primordial de l'Union européenne par le biais des aides d'Etat³⁶ est d'inciter les Etats membres à promouvoir l'économie de marché. Cependant, les diverses formes d'aides publiques, telles que les subventions, la bonification d'intérêts, le prêt et/ou sa garantie, l'apport de capital d'une société ou encore l'exonération fiscale, peuvent avoir des effets négatifs sur l'économie et la compétitivité du marché intérieur³⁷. Ainsi, l'Union européenne a établi un cadre juridique pour limiter, gérer et diriger l'interventionnisme étatique sur le plan économique et financier, afin de préserver une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.

³⁴ DÉVOLUY M., KOVAR R., « Union économique et monétaire », *Opus cité*, para. 760.

³⁵ Sénat, YUNG Richard, « Proposition de résolution européenne au nom de la Commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le Mécanisme de résolution unique : nouvelle étape de l'Union bancaire », Rapport d'information n° 389, Session ordinaire de 2013-2014, enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2014.

³⁶ « aide d'Etat », toute aide relevant de l'article 107, paragraphe 1, du traité ; aux fins du présent règlement, elle est réputée inclure également l'aide de *minimis* au sens du règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de *minimis* (J.O. L 379 du 28.12.2006, p. 5), le règlement (CE) n°1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de *minimis* dans le secteur de la production agricole (J.O. L 337 du 21.12.2007, p. 35) et du règlement (CE) n°875/2007 de la Commission du 24 juillet 2007 relatif à l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de *minimis* dans le secteur de la pêche et modifiant le règlement (CE) n°1860/2004 (J.O. L 193 du 25.7.2007, p. 6). Commission européenne, Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, COM(2013) 246 final 2011/0276 (COD), Bruxelles, 22 avril 2013, pp. 24-25.

³⁷ LE FOLL J., « Les aides publiques à l'industrie : éléments d'évaluation », *Revue Économie & prévisions*, Paris : Direction générale du Trésor – MINEFI, n°70, 1985-4, p.12.

L'intervention étatique revêt une grande importance en période de crises économique et financière qui peuvent menacer, toutefois, l'existence des établissements financiers ou perturber l'économie réelle. Les Etats membres peuvent intervenir, durant cette période, par la mise en œuvre des mesures d'aides afin de soutenir leur secteur financier. Cependant, ces interventions étatiques sont susceptibles de rencontrer des difficultés qui entravent leur mise en œuvre. En effet, la situation exceptionnelle d'une crise, qui pose plusieurs difficultés, invite les Etats membres et la Commission européenne à réagir en une étroite coordination afin de préserver et d'assurer la stabilité du marché intérieur.

En revanche, afin que ces aides ne soient pas considérées comme des aides illégales, il faut qu'elles soient autorisées par la Commission avant d'être octroyées. Les aides tombées dans le champ d'application des règlements d'exemption peuvent ne pas devoir répondre à l'obligation de notification. On ne peut pas y inclure les interventions envisagées par les Etats membres pour lutter contre la crise financière³⁸. La procédure de contrôle et notamment la notification peut durer plusieurs mois, en particulier dans le cas où il n'y a pas de règles communautaires qui encadrent l'intervention étatique. Cependant, la situation exceptionnelle de la crise financière demandait une réaction d'ampleur et rapide de la Commission européenne, à défaut « les interventions des Etats pouvaient rencontrer des difficultés sérieuses pour leur mise en œuvre, notamment en raison de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne »³⁹. En outre, durant cette crise qui a touché le marché intérieur en 2008, les Etats membres sont intervenus afin d'éviter l'insolvabilité de certaines banques et de faire face aux effets de contagion.

La Commission a mis en œuvre, au début de la crise, les règles standards en matière d'aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté afin de traiter les dossiers en suivant les lignes directrices communautaires⁴⁰. L'aggravation de la crise financière au sein du marché de l'Union européenne, a remis en cause l'effectivité des règles standards ainsi que la procédure normale de contrôle des mesures d'aides par la Commission. Le droit des aides d'Etat est caractérisé par une pro-activité, en tant que moyen respectueux des objectifs définis par le traité. Cette hypothèse limite son champ d'application aux actions de l'Union européenne.

³⁸ Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : « La crise financière conduit la Commission à adopter une communication qui encadre les interventions des Etats », 13 octobre 2008.

³⁹*Ibid.*

⁴⁰ Commission européenne, Communication de la Commission, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, J.O. C 244, 1^{er} octobre 2004, p. 2.

En outre, l'octroi de l'aide accordée par un Etat membre, après l'acceptation de la Commission lors d'un contrôle préalable, est assimilé à un acte de solidarité voire à une manifestation dudit principe.

La crise systémique de 2008 a mis en cause le caractère adéquat des règles standards relatives aux aides d'Etat. L'absence de régime spécifique d'aides d'Etat en période de crise pose le problème d'encadrement et de traitement de ces derniers. Face à l'inadaptabilité des règles standards réglementant l'octroi d'aides d'Etat en période normale, la Commission européenne a assoupli les règles en matière d'aides d'Etat, conformément à l'article 107, paragraphe 3, b), du TFUE, en adoptant, en 2008 et 2009, quatre communications⁴¹, en faveur des banques ; leur validité a été prorogée, une première fois, par la communication du 1^{er} décembre 2010. L'article 107, paragraphe 3, du TFUE revêt un caractère facultatif et exige l'approbation de la commission d'après une méthode d'analyse dite « règle de raison ». Il s'agit de peser le « pour » et le « contre » des aspects pro-concurrentiels et anticoncurrentiels d'une pratique commerciale restrictive afin de l'autoriser ou pas. On parle alors d'illégalité *per se*, à savoir de rejeter de manière absolue et automatique certaines pratiques⁴². Dans le cadre des orientations présentées dans ces communications sur l'élaboration et la mise en œuvre d'aides d'Etat, la Commission a reconnu l'accord d'aides au titre de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, du fait de la gravité de la crise afin de venir en aide à un Etat membre dont l'économie était gravement atteinte⁴³.

Compte tenu des tensions qui devenaient accrues sur les marchés de la dette souveraine, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont souligné l'urgence de prendre des mesures bancaires portant sur la nécessité d'assurer le financement à moyen terme et sur le renforcement de

⁴¹ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, J.O. C 270/8, 25 octobre 2008.

Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, J.O. C 10/2, 15 janvier 2009.

Commission européenne, Communication de la Commission du 25 février 2009 relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, J.O.C.E. C 72/1, 26 mars 2009.

Commission européenne, Communication de la Commission du 19 août 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'Etat, 2009/C 195/04, J.O. C 195/9, 19 août 2009.

⁴² JOEKES S., EVANS P., *La Concurrence et le développement : La puissance des marchés concurrentiels*, Ottawa : Centre de Recherche pour le Développement International, 2008, p.122.

⁴³ Trib., arrêt du 8 avril 2014, ABN Amro Group NV c./ Commission européenne, aff. T 319/11, ECLI:EU:T:2014, pt. 2.

la qualité et de la quantité des capitaux détenus par les banques, afin de rétablir la confiance dans le secteur bancaire⁴⁴. Dans ce contexte, la Commission a adopté la communication « prorogation » du 1^{er} décembre 2011⁴⁵, par laquelle elle a décidé de prolonger un an la validité des communications de 2008 et 2009.

Ces mesures d'aides d'Etat ont pu contribuer à la résolution des crises bancaires de 2008, mais elles ne suffiront pas à prévenir de nouveaux risques du marché financier et de maintenir la stabilité du marché financier à moyen et long termes. En effet, ces aides accroissent la corrélation entre crises budgétaires et crises financières qui se manifeste par le coût de la stabilisation du marché financier assumé par l'Etat dont dépend juridiquement l'institution financière en difficulté. Ces mesures d'aides, qui servent de moyens efficaces à court terme, sont devenues un obstacle à l'affermissement du secteur financier vu leur l'effet d'interaction négative entre la gestion des crises bancaires et les interventions étatiques au sein de la zone euro. Ce problème est une caractéristique fréquente des crises bancaires⁴⁶, en raison de l'interdépendance dans la zone euro qui est due au marché unifié des services bancaires et financiers, où les Etats gardent leur responsabilité de contrôle, de surveillance et de sauvetage de leurs institutions financières. La Commission a prévu dans sa « Communication concernant le secteur bancaire » de 2013, que les aides octroyées à partir du 1^{er} août 2013, devraient respecter des modalités de répartition adéquate des coûts afin que ceux qui investissent dans la banque en supportent le poids⁴⁷. Elle a souligné que la crise de la dette souveraine a révélé que la politique d'aides d'Etat n'a pas conduit à garantir la stabilité financière à long terme, c'est le cas pour les Etats membres à la situation budgétaire très perturbée par le coût du renforcement des banques⁴⁸. Cependant, la divergence en ce qui concerne la répartition des charges *ex ante*, constitue, selon la Commission, peut encore peser sur l'intégrité du marché unique ; les conditions de concurrence équitables que le contrôle des aides cherche à garantir peuvent en pâtir⁴⁹.

⁴⁴ Conseil européen, Déclaration du Sommet de la zone euro, SN 3993/3/11 REV 3, Bruxelles, 26 octobre 2011, p. 2.

⁴⁵ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'état aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, J.O. (ou : J.O.U.E. voir dans bibliog) C 329/7, 7 décembre 2010.

⁴⁶ Cette corrélation a été mise en évidence par les économistes américains Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff dans leur récente histoire des crises financières : De 1970 à 2000, plus de 60 % des crises de la dette souveraine ont été associés à des crises bancaires.

⁴⁷ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière « Communication concernant le secteur bancaire », J.O.U.E. 2013/C 216/01, 30 juillet 2013, para. 17.

⁴⁸ *Ibid.*, para. 18.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 18.

Etant donnée l'insuffisance des mesures destinées à maintenir la stabilité de l'UEM, les responsables européens ont décidé d'autoriser la recapitalisation directe des institutions financières par le mécanisme européen de stabilité (MES). Celui-ci, à son tour, a motivé la création du mécanisme de supervision unique en vue de l'Union bancaire tel que le prévoit la Commission européenne avec ses avantages mais aussi ses risques mis en évidence dans l'analyse de l'architecture de l'Union bancaire européenne (UBE) et en lien à la construction de cette union⁵⁰. Et c'est lors du Sommet de la zone euro du 29 juin 2012⁵¹ que les représentants des Etats membres ont affirmé les effets négatifs de l'interaction entre les banques et les Etats membres et ont posé le principe d'une Union bancaire.

Les Etats membres de la zone euro ont donc lancé une dynamique qui vise à mettre en place une Union bancaire pour contrecarrer cette interdépendance qui implique le secteur financier et l'instabilité budgétaire. Les coûts de refinancement des institutions financières ont déclenché une spirale baissière, comme nous l'avons constatée récemment en Irlande et en Espagne⁵². La réforme du secteur financier, en tant qu'un des principaux instruments de réponse à la crise, s'est dès lors imposée comme une priorité politique.

L'idée qui se cache derrière l'Union bancaire, c'est de que la responsabilité des établissements financiers de l'échelon national soit dévolue au niveau européen. Aussi verra-t-on la recapitalisation directe des banques par des fonds européens⁵³. Cette Union est basée non seulement sur l'idée du contrôle, qui s'est traduite par la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique fondé sur l'article 127, paragraphe 6, du TFUE, mais aussi sur l'idée de la solidarité, concrétisée par l'instauration d'un Mécanisme de résolution unique, (MRU), comme l'a souligné le Conseil européen en décembre 2012 et en juin 2013 en signalant : « qu'il n'est pas possible d'avoir un mécanisme unique européen pour la supervision des banques et de laisser la résolution des banques aux autorités nationales »⁵⁴. Quant au MRU, il est associé à un

⁵⁰ DAI M., SARFATI S., « L'Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ? », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques européennes – OFCE*, n°27, hiver 2012.

⁵¹ Conseil européen, Déclaration du Sommet de la zone euro, Bruxelles, 29 juin 2012.

⁵² ACKERMANN J., « Union bancaire : de la théorie à la pratique », Fondation Robert SCHUMAN, *Question d'Europe*, n°271, 25 mars 2013, p.1.

⁵³ MOATTI S., « Union bancaire : derrière la technique, la politique », *Alternatives Economiques*, n° 320, janvier 2013.

⁵⁴ Commission européenne, « Union Bancaire – Mécanisme Unique de Résolution (MRU) : Le MRU – indispensable pour développer le marché intérieur, l'UEM et prévenir les sauvetages bancaires par l'argent public », *Internal market and services, Union bancaire*, septembre 2013.

Fonds de résolution unique (FRU)⁵⁵ financé par le secteur bancaire⁵⁶ ; sa gestion est assurée, sur le fondement de l'article 114 du TFUE, par une autorité de résolution à l'échelon européen, appelée Conseil de résolution unique (CRU). Les instances européennes ont eu recours à l'article 114 du TFUE⁵⁷, il s'agit, d'une part, de ne pas interagir avec le principe de souveraineté budgétaire des états, prévu à l'article 311 du TFUE et, d'autre part, de suivre la jurisprudence Meroni⁵⁸, « qui limite les prérogatives des agences de l'Union⁵⁹ à des pouvoirs d'exécution »⁶⁰.

En effet, le fait de confier la supervision bancaire aux instances européennes et d'instaurer des mécanismes communs de garantie des dépôts et de résolution des crises bancaires, conduira l'Union bancaire à briser l'interaction entre crise budgétaire et crise bancaire. Ces derniers piliers, sur lesquels repose l'Union bancaire, nous invitent à nous interroger, d'une part, sur les problèmes liés à la complexité du fonctionnement de l'Union européenne notamment sur la question du champ d'application géographique et matériel de l'Union bancaire et sur la question de la possibilité de la prise en charge des banques en difficulté. D'autre part, nous nous interrogerons sur les problèmes liés à la spécificité de l'Union européenne, concernant la possibilité de concilier les obligations prévues dans le cadre de l'Union bancaire avec les prérogatives nationales.

Lorsque la crise de la dette privée a éclaté en 2007 aux Etats-Unis et s'est propagée rapidement pour déclencher une crise aigüe du système financier international, des dettes publiques et privées conséquentes étaient supportées par certains Etats membres de la zone euro

⁵⁵ Council of the European Union, Member states sign agreement on bank resolution fund, 10088/14, Brussels, 21 May 2014.

⁵⁶ Règlement (UE) n°806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n°1093/2010, J.O.U.E. L 225/1, 30 juillet 2014, consid. 19.

⁵⁷ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2010 contenant des recommandations à la Commission sur la gestion des crises transfrontalières dans le secteur bancaire, P7-TA(2010)0276, Strasbourg, 7 juillet 2010.

⁵⁸ CJCE, arrêt du 13 juin 1958, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, aff. C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7.

⁵⁹ « Les agences de l'Union européenne sont des organismes distincts des institutions européennes : il s'agit d'entités juridiques créées afin d'exécuter des tâches spécifiques dans le cadre de la législation de l'UE ». Europa, Agences et autres organes de l'Union européenne, Informations générales sur l'Union européenne, 11 mars 2017.

⁶⁰ DE LA ROSA S., « La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD eur.)*, n°3, 03 novembre 2016, p. 513.

qui enregistraient, de ce fait, des pertes de compétitivité et des déséquilibres macroéconomiques⁶¹. Cela a constitué une source de vulnérabilité pour ces Etats lorsque la crise s'est étendue et a augmenté les risques de contagion à l'ensemble de la zone euro. La diffusion de la crise dans la sphère non financière de la plupart des pays, qui s'est traduite dans la zone euro et dans l'Union européenne par une baisse du produit intérieur brut (PIB), au cours du premier semestre 2009, de 2,5%⁶² a justifié *ex post*⁶³ la stratégie de relance budgétaire européenne de 2008⁶⁴. En réaction à la dégradation de la conjoncture économique, la Commission a fait des concessions temporaires sur sa conception des politiques et de sa discipline budgétaires⁶⁵ ; elle a préconisé la mise en œuvre des mesures discrétionnaires d'assouplissement budgétaire⁶⁶. Comme nous l'avons précisé précédemment, la Commission a procédé ainsi, durant cette période, à un assouplissement des règles de la concurrence en matière d'aides d'Etat.

Dans cette perspective de détérioration de la conjoncture économique, la Commission a lancé, le 26 novembre 2008, un programme de relance budgétaire, basé sur des actions à court terme qui s'inscrivent dans la stratégie de Lisbonne⁶⁷ et dans le cadre de la flexibilité offerte par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) révisé, pour stimuler la croissance économique et l'emploi et contribuer à rétablir la confiance dans l'économie européenne⁶⁸. La Commission

⁶¹ Commission européenne, Communication de la Commission, Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie. Lancer un débat européen, COM (2012) 777 final, Bruxelles, 28 novembre 2012, p.2.

⁶² Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Estimations rapides pour le premier trimestre 2009, 70/2009, 15 mai 2009.

⁶³ DEVOLUY M., KOENIG G., *Les politiques économiques européennes*, Paris : Points, 2015, p. 141.

⁶⁴ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil européen du 26 novembre 2008, « Un plan européen pour la relance économique », COM (2008) 800 final, 26 novembre 2008.

⁶⁵ « Une règle budgétaire impose une contrainte permanente à la politique budgétaire, qui est exprimée en termes d'un indicateur synthétique de résultats budgétaires, tels que le solde budgétaire, l'emprunt, la dette, les dépenses ou les recettes. De telles règles de politique budgétaire fixent souvent des objectifs quantitatifs à des agrégats budgétaires. On doit distinguer les règles numériques (cibles budgétaires) des règles procédurales qui, elles, concernent les différentes étapes de la procédure budgétaire (conditions de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle du budget) ». HUART F., « Typologie et impact des règles de politique budgétaire », *La Revue Gestion & finances publiques (G&FP)*, n°11, novembre 2011, p. 822.

⁶⁶ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil européen du 26 novembre 2008, « Un plan européen pour la relance économique », *Opus cité*, pp. 141-142.

⁶⁷ « Les États européens ont élaboré, lors du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, une stratégie, dite « stratégie de Lisbonne », visant à faire de l'UE en 2010 « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Conseil européen, Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la présidence des 23 et 24 mars 2000, 24 mars 2000, pt.5 ; Commission européenne, Communication de la Commission, Tirer le meilleur parti du potentiel de l'Union européenne : consolidation et extension de la stratégie de Lisbonne - Contribution de la Commission européenne au Conseil européen de printemps, Stockholm, 23 et 24 mars 2001, COM (2001) 79 final, Bruxelles, 2001.

⁶⁸ Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission lance un ambitieux plan de relance pour la croissance et l'emploi, pour stimuler la demande et rétablir la confiance dans l'économie européenne, IP/08/1771, Bruxelles, 26 novembre 2008.

a proposé une stratégie d'impulsion budgétaire à hauteur de 200 milliards d'euros, soit 1,5% du PIB européen⁶⁹. Les mesures budgétaires coordonnées en faveur d'actions immédiates ont été financées par le budget européen et la Banque européenne d'investissement pour 30 milliards d'euros⁷⁰. Ces mesures à court terme ont bénéficié à différents secteurs, tels que les technologies propres, les infrastructures et l'interconnexion en vue de renforcer la compétitivité de l'Europe à long terme⁷¹. Elles sont complétées par un assouplissement des règles d'attribution du Fonds social européen et du Fonds d'ajustement de la mondialisation, afin de permettre le financement des coûts de formation et du placement des personnes licenciées⁷².

A titre complémentaire, la Commission a préconisé aux Etats membres de mettre en œuvre des leviers économiques et sociaux appropriés, dans l'objectif d'accorder de nouveaux financements aux PME, de réduire les charges administratives et de relancer l'investissement pour la modernisation des infrastructures⁷³.

Sachant que ces mesures de relance ont contribué à une reprise peu dynamique de la croissance du PIB de l'Union européenne de 0,7% pour 2010, selon les estimations publiées par Eurostat⁷⁴, et au ralentissement de la hausse du chômage, elles ont, cependant, amplifié la détérioration des finances publiques enclenchée par la crise de 2008⁷⁵. Les défaillances de ces programmes de relance ont été dues à l'insuffisance des moyens financiers au service de l'Union européenne (notamment la faiblesse du budget européen). A cela se sont ajoutées les réticences des membres de la Commission à accepter des compromis sur les principes soutenus en matière de discipline budgétaire et au caractère discrétionnaire des politiques budgétaires⁷⁶.

En 2010, soit dix ans après la mise en place de l'euro et moins de deux ans après la résolution des principales difficultés des institutions financières, la crise de la dette souveraine a commencé à affecter près d'un tiers des Etats membres de la zone euro. L'accélération de la détérioration des finances publiques qui a touché la plupart des Etats membres de la zone euro, et plus particulièrement la Grèce (déficit public à 15,6% en 2009 et 10,3% en 2010), le Portugal

⁶⁹ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil européen du 26 novembre 2008, « Un plan européen pour la relance économique », *Opus cité*, p.6.

⁷⁰ *Ibid.*, p.6.

⁷¹ *Ibid.*, p.3.

⁷² *Ibid.*, p.3.

⁷³ *Ibid.*, p.3.

⁷⁴ Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Premières estimations pour le troisième trimestre 2010, 182/2010, 2 décembre 2010.

⁷⁵ DEVOLUY M., KOENIG G., *Les politiques économiques européennes*, *Opus cité*, p.144.

⁷⁶ DEVOLUY M., KOENIG G., *Les politiques économiques européennes*, *Opus cité*, p.143.

(déficit public à 10,2% en 2009 et 9,8% en 2010), l'Irlande (déficit public à 14,0% en 2009 et 31,2% en 2010) et l'Espagne (déficit public à 11,2% en 2009 et 9,3% en 2010)⁷⁷, s'est traduite par une hausse du ratio du déficit public de 0,7% à 6,2% du PIB européen de 2007 à 2010⁷⁸. Chypre, qui a fait ultérieurement face à une crise analogue, a formulé une requête de sauvetage du secteur financier en juin 2012 à hauteur de 17,5 milliards euros, qui a été jugée non urgente, à l'époque, par l'Eurogroupe⁷⁹.

La crise des dettes souveraines de la Grèce a suscité une réaction européenne au niveau politique comme au niveau juridique⁸⁰. En fait, plusieurs facteurs l'ont engendrée, dont les données statistiques erronées du déficit du gouvernement hellénique, (la Grèce a revu, le 21 octobre 2009, sa prévision des statistiques pour 2009, passée de 3,7 points du PIB à 12,5 points du PIB)⁸¹, la Grèce n'ayant pas respecté les indicateurs économiques issus des critères de convergence. En outre, le non-respect de ces critères ainsi que la crise systémique de 2008 ont contribué à la mise en difficulté de ce pays en raison de son impact sur la croissance de son produit national brut (PNB). Après avoir publié, par son premier ministre, Georges Papandreou, son déficit réel de 12,7% du PIB fin 2009, elle a rencontré des difficultés à se refinancer sur les marchés financiers. Depuis lors, la Grèce a affiché tous les symptômes d'une contraction du crédit⁸². En janvier 2010, l'évaluation de la courbe des CDS par les marchés financiers a montré une plus forte probabilité de défaut à court terme qu'à long terme⁸³.

Il est apparu lors de la crise de la Grèce, qui a éclaté en novembre 2009, que le système de surveillance mis en œuvre par le PSC n'a pas permis de détecter le dérapage des finances publiques bien avant qu'il ne prenne des proportions catastrophiques. Le premier plan d'aide à la Grèce a été adopté par un accord intergouvernemental de l'Eurogroupe le 2 mai 2010, afin de

⁷⁷ TIMBEAU X. (dir.), « Zone euro : l'austérité pour tous, tous pour l'austérité ? Perspectives 2012-2013 pour l'économie européenne », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 6/2012, n°125, p. 51.

⁷⁸ Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Estimations rapides pour le quatrième trimestre 2007, 21/2008, 14 février 2008 ; Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Estimations rapides pour le premier trimestre 2010, 69/2010, 12 mai 2010.

⁷⁹ MESSIHA J., TEULON F., « Le plan de sauvetage de Chypre : frein ou accélérateur du risque systémique en Europe ? », *Revue de la régulation*, 1^{er} semestre 2013, 25 juin 2013.

⁸⁰ Articles 122-2, 123-1, 125-1, 143 du TFUE.

⁸¹ Sénat, « Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat », Rapport d'information n°374 (2009-2010), fait par M. Jean ARTHUIS, au nom de la Commission des finances, 31 mars 2010.

⁸² MANOLOPOULOS J., *La Dette odieuse : Les leçons de la crise grecque*, Paris : Ed. Pearson : Coll. Les temps changent, 2^{ème} éd., 5 décembre 2013, p. 310.

⁸³ *Ibid.*, p. 309.

rassurer les marchés financiers qui commençaient à douter de sa capacité à réduire son déficit et à rembourser sa dette⁸⁴. Ce premier plan d'aide à la Grèce consiste en des prêts bilatéraux de 80 milliards d'euros en provenance des Etats membres de la zone euro, auxquels vient s'ajouter une contribution de 30 milliards d'euros du Fonds monétaire internationale (FMI).

L'assistance accordée au gouvernement hellénique pour contrecarrer le risque de contagion de la crise de la dette souveraine à d'autres États membres de la zone euro « n'aura pu empêcher un durcissement des conditions d'accès aux marchés financiers à l'endroit de l'Irlande et du Portugal, ainsi que, dans une moindre mesure, l'Espagne »⁸⁵. Les difficultés de l'accès au financement sur les marchés financiers ont conduit l'Irlande à conclure, en novembre 2010, un plan d'aide avec l'Union européenne et le FMI. Le Portugal a conclu également un accord de prêts, en mai 2011, en contrepartie d'un plan de rigueur et de réformes d'une durée de trois ans. Il convient, toutefois, de préciser que la spécificité de la crise irlandaise est due à l'ampleur exceptionnelle de la bulle immobilière ; la crise grecque est due au laxisme budgétaire sachant que la crise portugaise tient de fait à la fragilité intrinsèque de son modèle économique⁸⁶.

Ainsi, la question du risque de contagion ne tient pas à la similarité des crises mais résulte de la défiance à l'égard de la dette souveraine des Etats membres rencontrant le plus de difficultés économiques. Néanmoins, c'est sous l'angle de l'effet de contagion que doit également être analysée l'hypothèse de toute restructuration des dettes souveraines (comme le cas de la dette grecque)⁸⁷. Dorénavant, le risque croissant d'insolvabilité étatique de l'un affecte directement l'accès au financement des autres Etats membres. C'est dans ce sens que la « solidarité » entre États membres doit continuer à s'exercer afin de restaurer la confiance des marchés financiers⁸⁸.

⁸⁴ Sénat, Participation de la France au budget de l'Union européenne, fait par MM. Marc Massion et Jean Arthuis, Commission des finances, 19 juin 2013.

⁸⁵ BOURRINET J., *Vers une refondation de la gouvernance économique dans la zone euro*, Mélanges en hommage à PANAYOTIS S., « Réalisations et défis de l'Union européenne », Bruxelles : Bruylant, 2012, p. 33.

⁸⁶ Sénat, Rapport fait par M. Jean-François HUMBERT, « La crise économique et financière au Portugal », Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes, Rapport d'information n°249, session ordinaire de 2010-2011, enregistré à la Présidence du Sénat le 19 janvier 2011.

⁸⁷ Sénat, Rapport fait par MM. HUMBERT J.-F., SUTOUR S., Rapport d'information n°645, Sénat - session ordinaire de 2010-2011, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la crise économique et financière en Grèce, enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juin 2011, p. 35.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 35.

En termes de conceptualisation de la notion de solidarité dans le contexte de la résolution et de la prévention des crises financières et économiques, les responsables européens ont constaté la force mobilisatrice du principe de solidarité qui présente une valeur fondamentale susceptible de légitimer les liens intégratifs des économies, voire de contribuer à la correction des chocs asymétriques entre et au sein des Etats membres de l'UEM.

La solidarité a constitué la condition initiale de l'intégration des Etats membres et un stimulus de son approfondissement. Dans cet ordre, cette notion, qui est d'une nature conceptuelle multifonctionnelle, a trouvé sa place dans une démarche de constitutionnalisation⁸⁹ de l'intégration européenne. D'un point de vue intégratif, ce principe a facilité la coopération des Etats membres avec les institutions européennes, et a présenté des justifications d'adoption et de mise en œuvre des législations économiques tout en leur conférant une garantie d'opérationnalité et d'efficacité. De nombreuses approches ont été proposées pour conceptualiser l'ensemble politique et juridique du processus d'intégration européenne.

Le groupe de travail sur la gouvernance, présidé par MM. Van Rompuy⁹⁰, Juncker⁹¹, Rehn⁹² et les ministres des finances européens, considère, dans ses conclusions, que lutter contre la crise financière et remédier aux effets négatifs qui ont touché les marchés des dettes souveraines impliquent une intervention réadaptée en matière de niveau d'intégration économique et financière de l'UEM⁹³. Les responsables européens réaffirment cette position dans le rapport de 2010 sur le pilotage économique européen. Dans leurs constatations, les rapporteurs estiment que la progression de l'Union des 28, ayant pour caractéristiques diversité et écarts de compétitivité entre les membres, ne pourra être effective que si les institutions européennes respectent les droits des peuples et des Etats. Ainsi, garantir la souveraineté des Etats et associer

⁸⁹ SOLDATOS P., *Le régime juridique d'admission dans l'Union européenne à la lumière du principe de solidarité*, in *La solidarité dans l'Union européenne / sous la direction de Chahira Boutayeb*, Paris : éd. Dalloz, 2011, p.127.

⁹⁰ Herman Achille Van Rompuy est un homme politique belge. Il est l'actuel président du Conseil européen et président du sommet de la zone euro.

⁹¹ Jean-Claude Juncker a été choisi comme premier président de l'Eurogroupe, du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2006. Lors de la réunion de l'Eurogroupe du 8 septembre 2006 à Helsinki, il a été reconduit dans sa fonction de président pour un mandat de deux ans. Il a exercé cette fonction jusqu'au 22 janvier 2013.

⁹² Olli REHN était commissaire européen aux Affaires économiques et monétaires entre 2010 et 2014.

⁹³ Conseil européen, Rapport final du 21 octobre 2010 du groupe de travail sur la gouvernance économique mis en place par le Conseil européen lors de ses réunions des 25 et 26 mars et 17 juin 2010, 15302/10, ECOFIN 649, Bruxelles, 21 octobre 2010, p. 1.

les parlements nationaux (expressions des souverainetés nationales) doivent demeurer des axes majeurs pour assurer le succès des efforts engagés⁹⁴.

On constate que le rapport sur le pilotage a su démontrer que cette régulation au niveau européen doit être basée sur un fondement légitime et démocratique, en signalant la mise en œuvre d'un nouveau principe de gouvernance, qui est le principe de subsidiarité active. Ce principe instaure une stratégie ambitieuse pour les relations entre les différents niveaux de gouvernance. En d'autres termes, pour qu'une définition des principes directeurs communs soit donnée et que leur mise en application en fonction des particularités de chaque contexte soit effectuée, il faut que soient impliqués chacune des parties de l'Europe, les Etats et les régions⁹⁵.

En fait, pour les traités fondateurs, il s'agissait d'avancer ensemble pour assurer une Europe unie économiquement et politiquement. Mais, les crises budgétaires ont contribué à émousser cet élan commun. Il faut penser aujourd'hui en termes d'Europe temporairement différenciée afin de solutionner les problèmes intérieurs ou en périphérie de l'Union⁹⁶. En effet, les difficultés, que la zone euro a rencontrées, ont montré la nécessité d'envisager des modalités nouvelles de coopération⁹⁷, comme la différenciation ou la flexibilité. En d'autres termes, les intérêts communs de l'Union européenne doivent être garantis afin que cette approche d'intégration différenciée soit appliquée comme un instrument temporaire dans le but de relancer la dynamique de l'intégration communautaire. Cela veut dire qu'il ne faut pas qu'elle devienne une finalité en soi⁹⁸.

Compte tenu de l'importance du concept de « solidarité » en tant que ressort de la solidarité financière et de ses diverses expressions dans les politiques de l'Union européenne, il est donc justifié qu'une partie des réformes européennes dérive et dépende de cette solidarité.

⁹⁴ LE GRIP C., PLAGNOL H., « Un chemin pour un pilotage économique européen », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, Rapports publics, décembre 2010, p. 2.

⁹⁵ CALAME P., *Fonder la gouvernance européenne sur le principe de subsidiarité active*, Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (fph), Note de travail : ETA3313, Statistiques pages (bip 677), Lausanne, 17 avril 2002, p. 677.

⁹⁶ CRIVAT L., « Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne », Institut européen – Université de Genève, *EURYOPA*, Etudes n°6, 1997, p. 22.

⁹⁷ *Ibid.* p.36.

⁹⁸ *Ibid.* p.37.

En effet, « la notion de solidarité revêt deux formes dans le droit de l'Union européenne : une forme passive et une forme active »⁹⁹. S'agissant de la forme passive, la solidarité a acquis une place implicitement prévue par les traités constitutifs, essentiellement au regard des stratégies des politiques de l'Union européenne et du système institutionnel, ce qui lui a conféré une valeur fondatrice d'intégration européenne¹⁰⁰. Pourtant, l'intensité de cette intégration a conduit les institutions européennes à s'interroger sur la nécessité de développer une forme positive, qui tente de « provoquer » des éléments de solidarité, fondant alors la mise en œuvre de mécanismes de soutien, et ce dans la volonté constante d'endiguer la perspective principalement économique de l'intégration européenne¹⁰¹. La progression de ce concept, qui apparaît comme générique, a pu relever les difficultés de l'exercice des Etats membres dans leur rapport à la solidarité, qui résident dans la formalisation normative.

En période de crise de dette souveraine, la solidarité européenne s'est traduite par la mise en place de dispositifs de soutien financier (solidarité financière entre les Etats membres de la zone euro) et par l'intervention de la BCE sur le marché secondaire pour l'achat des titres de dette souveraine, *via* des mesures « non conventionnelles » (Soutien monétaire par l'Euro-système).

Outre le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)¹⁰², qui a été décidé par le Conseil extraordinaire Ecofin des 9 et 10 mai 2010 et qui a été activé sur la base de l'article 122, paragraphe 2, du TFUE et sur un accord intergouvernemental (AIG) entre les États membres de la zone euro¹⁰³, cette solidarité financière s'est également traduite par la mise en place des mécanismes intergouvernementaux. L'activation de ce mécanisme était subordonnée à une « stricte conditionnalité » qui s'inscrit dans le cadre d'un soutien conjoint Union européenne/FMI. Grâce à cette conditionnalité, la discipline budgétaire a retrouvé un nouveau souffle¹⁰⁴. Toutefois, ces opérations sur les marchés de capitaux étaient pleinement couvertes

⁹⁹ BOUTAYEB C., *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne : Éléments pour une théorie », Paris : éd. Dalloz, 2011, p. 5.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰² Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n°407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, J.O. L 118, 12 mai 2010.

¹⁰³ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, Conseil extraordinaire - Affaires économiques et financières, 9596/10 (Presse 108), Bruxelles, 9 et 10 mai 2010, p. 6.

¹⁰⁴ WAGNER L., « Monnaie Unique : les marchés financiers mettent les dirigeants européens au diapason », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, Université de Strasbourg, n°23, hiver 2010, p.6.

par le budget de l'Union européenne¹⁰⁵, ce qui représentait, en cas de défaillance de l'Etat membre bénéficiaire, un risque pour le budget de l'Union.

En dehors des prêts bilatéraux, décidés en mai 2010 en faveur de la Grèce, en raison de l'absence d'autres dispositifs financiers mobilisables, deux autres types de mécanismes intergouvernementaux ont été créés en réaction à la crise. Il y a lieu de noter que le principal inconvénient du mécanisme de soutien à la stabilité de la Grèce, au moyen de prêts bilatéraux accordés par les autres États membres de la zone euro et centralisés par la Commission, réside dans le fait qu'il reposait sur « la bonne volonté des créanciers potentiels et sur des relations bilatérales »¹⁰⁶.

Contrairement au MESF, les deux autres types de mécanismes sont garantis par les Etats membres participants sur une base proportionnelle et, par conséquent, ne présentent aucun risque pour le budget de l'Union. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) a été décidé lors du Conseil extraordinaire Ecofin des 9 et 10 mai 2010¹⁰⁷ et créé par les Etats membres sous forme d'une entité *ad hoc* qui n'intègre pas l'ordre juridique européen. Il a signé un accord-cadre le 7 juin 2010 avec les Etats membres de la zone euro et est devenu pleinement opérationnel en août 2010, pour une durée limitée de trois ans. Le Conseil Ecofin, l'Eurogroupe et le FMI ont décidé, le 28 novembre 2010, d'accorder une aide financière à l'Irlande à hauteur de 85 milliards d'euros, dont 16,5 milliards d'euros au titre du FESF¹⁰⁸. Il a été activé ultérieurement par le Portugal, puis par la Grèce en 2012. Le plan d'aide à l'Irlande a été subordonné à la mise en place d'un programme d'ajustement strict, défini par la Commission et le FMI, en

¹⁰⁵ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les garanties couvertes par le budget général - Situation au 31 décembre 2010, SEC (2011) 1011 final, COM (2011) 528 final, Bruxelles, 31 août 2011, p. 5.

¹⁰⁶ ALLEMAND F., « Les prêts bilatéraux », dans ALLEMAND F., « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur », Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE), Coll. Dossier thématique, 2013.

¹⁰⁷ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, Conseil extraordinaire - Affaires économiques et financières des 9 et 10 mai 2010, *Opus cité*, p. 7.

¹⁰⁸ Commission européenne, Communiqué de presse, Plans de financement de l'UE et du FESF en vue d'une aide financière en faveur de l'Irlande, IP/10/1768, Bruxelles, 21 décembre 2010.

liaison avec la BCE, qui a été agréé, au niveau européen, par le Conseil ECOFIN du 7 décembre 2010¹⁰⁹. Le 17 janvier 2012, l'agence de notation de crédit¹¹⁰ (ANC), Standard & Poor's, a abaissé de « AAA » à « AA+ » sa note de crédit accordée au FESF¹¹¹.

Il y a lieu de préciser que la crise de 2008 a dévoilé des problèmes liés à la qualité, la transparence et l'indépendance des notations de crédit. Dans l'objectif de garantir l'indépendance des ANC, le règlement ANC a prévu des règles spécifiques en vue de lutter et de gérer les conflits d'intérêts entre les émetteurs et les ANC découlant du modèle de l'« émetteur-payeur ». Ces règles en matière d'indépendance et de prévention des conflits d'intérêts sont fixées par le titre II du règlement 1060/2009 du 16 septembre 2009, intitulé « Émission des notations de crédits », qui régit le processus de décision des ANC. La crise financière a réaffirmé la nécessité d'augmenter la transparence en matière de produits structurés, afin de permettre l'évaluation par les investisseurs eux-mêmes de ces instruments financiers complexes¹¹². Les modifications apportées lors de la dernière révision de 2013 du règlement 1060/2009, en matière de conflits d'intérêts, des produits structurés et des modèles de rémunération, avait comme objectif de dissiper les inquiétudes des investisseurs.

Les FESF et MESF viennent en complément de l'assistance accordée par l'Union européenne aux seuls Etats membres situés hors zone euro, sur le fondement de l'article 143 du TFUE dont la balance des paiements fait face à des difficultés ou à des menaces graves de

¹⁰⁹ Sénat, Réponse du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, J.O., Sénat du 21 avril 2011, p.1043.

¹¹⁰ « Une agence de notation est une entité qui exerce une activité d'évaluation indépendante, selon une méthodologie qui lui est propre, publique ou non, conduisant à l'émission d'une opinion sous forme de note. Certaines agences notent les stratégies et comportements des entreprises en termes de politique sociale, d'environnement ou de gouvernement d'entreprise. Les agences de notation financière évaluent le risque de crédit, c'est-à-dire le risque de défaut d'un émetteur sur ses dettes financières. À ce titre, elles sont susceptibles d'avoir un impact sur le cours des instruments financiers concernés. On dénombre environ 130 agences de notation financière dans le monde, qui n'exercent pour beaucoup que dans un pays ou un secteur donné ». Sénat, Rapport d'information fait au nom de la MCI, MONTESQUIOU A., « Agences de notation : pour une profession réglementée », Rapport d'information n°598 (2011-2012), 18 juin 2012.

¹¹¹ Assemblée nationale, Rapport d'information fait par M. PLAGNOL H., « Rapport sur le projet de loi n°4337 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro et « Le projet de loi n°4336 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité », Rapport n°4347 et n°4348, Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères, , enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2012.

¹¹² Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, COM (2016) 664 final, Bruxelles, 19 octobre 2016, p.19.

difficultés. Le Conseil a instauré ce dispositif par la décision n°71/143/CEE du 22 mars 1971¹¹³, sur le fondement de l'article 122 du TFUE (ex-article 103 du Traité CEE) et de l'article 143 du TFUE (ex-article 108 du Traité CEE). La crise de 2008 a conduit à une modification de l'encours maximal des prêts¹¹⁴ pouvant être accordés aux États membres, fixé dans le règlement (CE) n°332/2002 de 12 milliards d'euros à 25 milliards d'euros en décembre 2008¹¹⁵, puis à 50 milliards euros en mai 2009¹¹⁶.

Le troisième mécanisme, appelé MES, a été créé sous la forme juridique d'une organisation internationale par voie d'un traité signé à Bruxelles par les États membres de la zone euro, le 11 juillet 2011. Le MES instauré par les États membres dont la monnaie est l'euro a été considéré comme étant le principal mécanisme de stabilité pour la zone euro¹¹⁷.

La décision de la création d'un MES a été adoptée le 21 octobre 2010, dans le rapport final du groupe de travail sur la gouvernance économique, présidé par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy. Ce groupe de travail a considéré, dans son rapport, qu'il faut mettre en place, à moyen terme, un dispositif crédible de résolution de crise de dette souveraine des États membres de la zone euro, afin d'éviter l'effet de contagion et de faire face aux difficultés du financement auprès des marchés financiers¹¹⁸. Selon le groupe de Van Rompuy ce mécanisme devra mettre en place une série de mesures qui visent à inciter les États membres à adopter des politiques budgétaires et macroéconomiques saines et inciter aussi les opérateurs des marchés financiers à gérer les liquidités avec prudence¹¹⁹. Le Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 a adopté, sur la base du rapport final du groupe Van Rompuy, l'idée de la mise

¹¹³ Conseil des Communautés européennes, Décision du Conseil du 22 mars 1971 portant mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme, 71/143/CEE, J.O. L 73, 27 mars 1971, pp.15-17.

¹¹⁴ Conseil des Communautés européennes, Règlement (CEE) n°1969/88 du Conseil du 24 juin 1988 portant mise en place d'un mécanisme unique de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, J.O. L 178, 8 juillet 1988.

¹¹⁵ Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n°1360/2008 du Conseil du 2 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) n°332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, J.O. L 352, 31 décembre 2008.

¹¹⁶ Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n°431/2009 du Conseil du 18 mai 2009 modifiant le règlement (CE) n°332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, J.O. L 128, 27 mai 2009.

¹¹⁷ Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2015/1360 du Conseil du 4 août 2015 modifiant le règlement (UE) n°407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, J.O. L 210/1, 7 juillet 2015, para. 2.

¹¹⁸ Conseil européen, Groupe Van Rompuy (2010), Rapport final du groupe de travail au Conseil européen, *Opus cité*, p.11.

¹¹⁹ *Ibid.*, p.11.

en place d'un tel mécanisme et l'éventualité d'une modification limitée du traité dans le but de lui assurer une base juridique solide¹²⁰.

La création du MES a nécessité la modification de l'article 136 du TFUE, par la décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011¹²¹, sur la base de la procédure de révision simplifiée de l'article 48, paragraphe 6, du TUE. Cette procédure a permis d'assouplir la clause de non-renflouement définie dans l'article 125 du TFUE et, par conséquent, de répondre à la nécessité d'adapter les traités à la situation de crise¹²².

Durant la période de perturbations des marchés de capitaux, de 2007 à fin 2008, et face à la crise des liquidités des marchés interbancaires, la BCE a mis en place des procédures relatives à la fourniture de liquidité d'urgence. Ce sont des opérations de réglage affiné qui ont permis d'offrir la liquidité sur le marché interbancaire¹²³. Lorsque la crise financière a atteint son apogée, les banques centrales ont été contraintes de mettre en place des mesures d'urgence afin de stabiliser le système financier. En effet, la BCE a procédé, en juillet 2008, à une réduction rapide de son taux de refinancement, (refi), (principal taux directeur de la BCE)¹²⁴, fixé à 0,000% depuis le 10 mars 2016. La BCE doit toujours respecter le principe de son indépendance politique préservée par les interdictions figurant à l'article 130 du TFUE. Elle a fait preuve de cette indépendance en 2004, lorsqu'elle a refusé la demande de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, d'abaisser les taux directeurs.

Parallèlement, les perturbations sur les marchés bancaires et financiers, qui ont intensifié les menaces de compromettre la capacité de la BCE à orienter les perspectives en matière de stabilité des prix à l'aide des taux d'intérêt en vertu de l'article 127, paragraphe 1, du TFUE, ont conduit la BCE à actionner des mesures dites non conventionnelles afin que ses décisions

¹²⁰ Assemblée nationale, Rapport sur le projet de loi n°4337 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro et le projet de loi n°4336 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*.

¹²¹ Conseil européen, Décision du Conseil européen 2011/199/UE du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, J.O. L 91/1, 6 avril 2011.

¹²² RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Paris : Éd. Gualino : Coll. Les Carrés, mars 2013, p. 91.

¹²³ LEPPIN M., NAGEL J., « Les mesures de politique monétaire non conventionnelles et leur impact sur les marchés », *Revue d'économie financière*, 1/2016, n°121, p.158.

¹²⁴ « Le taux de la BCE est appelé taux refi ou encore taux de refinancement. Le taux refi correspond au taux que les banques doivent payer lorsqu'elles empruntent de l'argent à la BCE. Les banques ont recours à cet arrangement en cas de pénurie de trésorerie. Les taux d'intérêt interbancaires tels que le taux Euribor réagissent assez fortement aux changements du taux refi. Par conséquent, le taux BCE constitue un bon moyen d'exercer une influence sur les taux du marché ». Site officiel d'Euribor-rates : <http://fr.euribor-rates.eu/>.

relatives aux taux d'intérêt se transmettent à l'ensemble de l'économie¹²⁵. La BCE a pratiqué un assouplissement à la fois quantitatif et qualitatif de sa politique en vue de favoriser la liquidité et le crédit. Parmi les premières mesures mises en place, ont été prévus les deux programmes d'achat d'obligations sécurisées (CBPP et CBPP2) adoptés en 2009 et 2011.

S'agissant du soutien monétaire apporté lors de l'intervention de la BCE sur le marché secondaire pour l'achat des titres de dette souveraine, il a été mis en place, en mai 2010, le programme d'achat des titres publics (SMP) sur le marché dit secondaire (marché d'échange de titre anciennement émis), ainsi que l'annonce, en septembre 2012, du programme d'opérations monétaires sur titres (OMT), dont l'annonce de son adoption a suffi à calmer les marchés financiers sans que la BCE ait eu à procéder à son activation.

Toutefois, ces actions concertées aux niveaux européen et étatique, dont l'objectif est de parer directement aux effets immédiats des crises de la dette souveraine et des crises financières, ont été contestées, par les détracteurs de son principe même ou des modalités de mise en œuvre¹²⁶. Par ailleurs, ces dispositifs d'assistance, subordonnés à la mise en œuvre des programmes d'assainissement budgétaires, qui se sont traduits par des mesures de restructuration de la dette publique de l'Etat grec (15 février 2012) ou par un protocole d'accord sur la restructuration des banques BoC et Laïki à Chypre (25 mars 2013), ou par des mesures d'austérité et des réformes structurelles, ont eu des répercussions sur le taux de la croissance économique et sur les niveaux de dépenses de protection social dans certains Etats membres.

En outre, le contentieux relatif à la contestation de la compatibilité de ces mesures anti-crise avec le droit primaire de l'Union européenne, montre que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) vient prêter main forte aux institutions européennes ou aux Etats membres dans leur gestion de la crise de la zone euro¹²⁷. Ce contentieux a, en effet, joué un rôle significatif dans la résolution des crises et, plus particulièrement, en ce qui concerne la validation de la conformité avec le droit primaire de l'Union européenne, des politiques liées à la crise de la

¹²⁵ Banque centrale européenne (BCE), Discours, *La politique monétaire de la BCE pendant la crise financière*, Intervention de Jean-Claude Trichet - Président de la BCE, Montréal, 6 juin 2011.

¹²⁶ FINES F., « La zone euro « sauvée » aussi par la Cour de justice de l'Union européenne », BLUMANN C. (dir.), *Annuaire du droit de l'Union européenne 2015*, Université Panthéon-Assas, Paris : Éd. Panthéon-Assas, 2016, p.40.

¹²⁷ FINES F., *Opus cité*, p. 41.

dette souveraine, tant à travers le MES¹²⁸, que par la BCE à travers le programme OMT¹²⁹. La CJUE a validé, dans ses deux arrêts Pringle et Gauweiler, la conformité de ces interventions avec les clauses européennes d'interdiction de financement et de renflouement énoncées aux articles 123 et 125 du TFUE tout en suivant des méthodes d'interprétation téléologique et systématique des deux articles¹³⁰. L'importance exceptionnelle que revêtait l'affaire Pringle a conduit la CJUE à la soumettre à la procédure accélérée et à l'examiner en assemblée plénière, composée par l'ensemble des 27 juges.

Les mesures élaborées dans l'urgence face aux menaces pesant sur la stabilité financière de la zone euro, qui ont constitué le premier volet de la refondation de la gouvernance économique dans la zone euro, ne suffisaient pas à garantir la stabilité financière de celle-ci. Une analyse minutieuse tend à montrer que les multiples paradoxes, affectant le fonctionnement de l'UEM, commandent l'évolution de son architecture, qui tente de dépasser les limites d'une action cantonnée à la surveillance des politiques économiques nationales pour s'orienter vers la consolidation du pilier économique.

La crise financière, qui est survenue dans l'Union européenne dans un contexte marqué par l'accumulation des dettes publiques et privées dans de nombreux Etats membres, a démontré le dysfonctionnement des dispositifs juridiques européens en matière de prévention des dérapages budgétaires, ainsi que l'inefficacité de la sanction des politiques budgétaires imprudentes.

En fait, la compétence étatique en politique économique et budgétaire est réglementée, en matière économique, par les lignes directrices proposées par l'Union européenne concernant essentiellement les grandes orientations de politique économique (GOPE), définies à l'article 121 du TFUE et, en matière budgétaire, par l'exigence d'une discipline budgétaire telle que spécifiée par les articles 123 à 126 du TFUE¹³¹. Cette compétence étatique doit, conformément à l'article 119 du TFUE, être exercée en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du TUE. Il convient de souligner que l'ambivalence des politiques économiques des Etats membres se traduit par une certaine forme de conflits entre

¹²⁸ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, ECLI-EU-C-2012-756.

¹²⁹ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

¹³⁰ FINES F., *Opus cité*, p.61.

¹³¹ MARTUCCI F., « Objectifs et compétences en Union économique et monétaire : réflexions sur l'objectif de stabilité des prix », in NEFRAMI E. (dir.), « Objectifs et compétences dans l'Union européenne », Colloques, Bruxelles : Ed. Bruylant : Coll. Collection droit de l'Union européenne, 1^{er} éd., décembre 2012, p.130.

les politiques économiques nationales qui font de ces politiques un outil bien fragile, voire précaire, afin de lutter contre les crises financière et budgétaire. La coordination des politiques économiques constitue un problème majeur aux Etats membres de la zone euro qui présentent un haut niveau d'intégration. Le TFUE a explicité le caractère différencié de l'intégration économique et monétaire sans apporter un changement fondamental à l'UEM. En effet, il a inséré un chapitre IV du traité sur les dispositions propres aux Etats membres de la zone euro, qui accorde dans ses articles 136 et 137, la possibilité aux Etats de coordonner leurs politiques économiques afin d'assurer le bon fonctionnement de l'UEM, parce que les méthodes d'intégration européenne de l'Union européenne sont les plus vastes, à savoir un modèle fédéral régissant l'Eurosystème en matière de politique monétaire de la zone euro complété par des politiques économiques prévues par le Traité telles que l'harmonisation des politiques nationales de stabilité financière¹³².

Cependant, le PSC, institué en 1997, avec un mécanisme de sanctions, dont l'objectif était de garantir la coordination des politiques économiques des Etats membres, s'est montré peu efficace en pratique. Cette approche essentiellement budgétaire n'a pas permis de prévenir et de détecter les déséquilibres susceptibles de conduire à une crise de dette souveraine. Outre cela, il négligeait les questions macroéconomiques (telles que l'évolution des prix, les salaires, la perte de compétitivité, les déséquilibres d'épargne nationaux).

Le PSC repose sur les règles définies lors du sommet de Maastricht de 1992. Formellement, les bases légales des principes fondateurs de la contrainte figurent depuis 2009 dans l'article 121 du TFUE (surveillance multilatérale), dans l'article 126 du TFUE (procédure concernant les déficits excessifs) et dans le protocole n°12 (sur la procédure concernant les déficits excessifs). Dans le cadre de l'évolution de la discipline budgétaire et économique, Théo WAI-GEL (ministre des Finances allemand) a proposé, en 1995, un pacte de stabilité destiné à contrôler la prudence budgétaire des Etats membres de l'UEM, afin de garantir la crédibilité européenne et nationale de l'euro lors de son introduction. Ce pacte, constitué d'une résolution¹³³ et

¹³² MARTUCCI F., « Ambivalences économiques et monétaires : réflexions sur les deux traités », in BOUTAYEB C., *La constitution, L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASLET*, Publications de l'Université Paris-Sorbonne - P.U.P.S., Collection : Travaux de l'Ecole doctorale de droit public et de droit fiscal - Université Paris I, Paris, 2013, p. 714.

¹³³ Conseil européen, Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam du 17 juin 1997, J.O. C 236/1, 97/C 236/01, 02 août 1997.

de deux règlements¹³⁴ du Conseil, a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, afin de renforcer la structure institutionnelle visant la coordination des politiques économiques nationales¹³⁵. Il a repris les dispositions contraignantes du Traité de Maastricht (critères de Maastricht) et de la surveillance multilatérale, en les étendant à tous les Etats membres de l'Union et en les prolongeant dans le temps ; il s'agit de deux critères de convergence prévus par le traité. Selon ces critères, les Etats membres de la zone euro doivent avoir un niveau de dette inférieur à 60% du PIB et un déficit public maximum de 3% du PIB¹³⁶. Des peines pécuniaires sont prévues et peuvent être infligées par le Conseil. L'expérience de la gouvernance économique montre, depuis 1999, que les normes de discipline budgétaire ne sont pas toujours respectées, en dépit des assouplissements apportés dans l'évaluation des performances des Etats membres de l'UEM.

Cette expérience et l'évolution de la gouvernance économique ont montré que les sanctions prévues à l'encontre des Etats ne sont pas prononcées. Dès 2002, la France et l'Allemagne se sont éloignées du respect des règles budgétaires, qu'elles ont jugé inadaptées à certaines phases de la conjoncture européenne. Elles demandent une interprétation souple des règles du PSC¹³⁷. Le chancelier allemand Gerhard SCHRÖDER a affirmé le 15 octobre 2002 qu'il faut apporter plus de souplesse et de flexibilité à la notion de stabilité afin de l'adapter à la conjoncture internationale¹³⁸. Le président français Jacques Chirac a observé, en janvier 2003, qu'une stricte application du pacte peut conduire à une politique procyclique difficilement acceptable, en estimant qu'il est important de distinguer croissance faible et politique budgétaire récessive. Pour maintenir l'activité, il convient de diminuer les prélèvements et de soutenir la croissance lorsque la conjoncture l'exige¹³⁹. La Commission européenne a présenté, en automne 2003, au Conseil des ministres, des recommandations visant à mettre en demeure l'Allemagne et la

¹³⁴ Règlement n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, J.O. L 306/12, 23 novembre 2011, p. 12.

Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil, du 8 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, J.O. L 306, 23 novembre 2011, p. 33.

¹³⁵ FLAYOLS A., « Hétérogénéité de la zone euro et politique monétaire », *Economies and finances*, Coll. Université de Toulon, 2011, p.12, [visité le 10/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00647031>

¹³⁶ MATHIEU C., STERDYNIAK H., « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°84, janvier 2003, p. 147.

¹³⁷ BOURRINET J., *Vers une refondation de la gouvernance économique dans la zone euro*, Opus cité, p.137.

¹³⁸ L'Express, l'Expansion, Économie, « Gerhard Schröder remet en cause le Pacte de stabilité », publié le 15 octobre 2002.

¹³⁹ L'Express, l'Expansion, Économie, « Jacques Chirac écarte le spectre de la rigueur », publié le 9 janvier 2003.

France de réduire leurs déficits excessifs, après avoir constaté que les Etats membres ne respectent plus la règle de limitation du déficit public à 3% du PIB. Le Conseil, ayant refusé de mettre en demeure les Etats membres conformément à l'article 126, paragraphe 9 du TFUE, la Commission a saisi la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) qui, dans son arrêt du 13 juillet 2004¹⁴⁰, utilise le pouvoir discrétionnaire du Conseil pour adopter ou pas les recommandations de la Commission, dans le cadre des procédures pour déficit excessif.

En 2005, les règles du PSC ont été modifiées afin de permettre de mieux tenir compte de la situation individuelle des Etats membres dans l'application des règles (le règlement 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement 1466/97, et le règlement 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement 1467/97). Cette modification a été rendue nécessaire par la violation des règles budgétaires de l'Allemagne et de la France. Le renforcement des pouvoirs de la Commission, en matière de surveillance budgétaire par le droit primaire, n'a pas limité le pouvoir discrétionnaire du Conseil pour sanctionner l'Etat récalcitrant. C'est le vote du Conseil à la majorité qualifiée qui va décider des sanctions contre un Etat membre défaillant affirme la déclaration franco-allemande sur la gouvernance économique européenne du 18 octobre 2010¹⁴¹.

En conséquence à l'inefficacité de cet instrument juridique en matière de prévention et de sanction des dérapages budgétaires, la Commission a formulé, dans une communication du 12 mai 2010, des propositions en vue d'améliorer le volet préventif et répressif du PSC¹⁴². Sur proposition de la Commission, six textes législatifs (communément appelés « Paquet de six » ou « Six-pack »)¹⁴³ ont été adoptés les 8 et 16 novembre 2011 et sont entrés en vigueur le

¹⁴⁰ CJCE, arrêt du 13 juillet 2004 (assemblée plénière), Commission des communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-27/4, ECLI:EU:C:2004:436.

¹⁴¹ BOURRINET J., *Vers une refondation de la gouvernance économique dans la zone euro*, *Opus cité*, p.140.

¹⁴² Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM (2010) 250 final, Bruxelles, 12 mai 2010.

¹⁴³ Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil 16 novembre 2011, sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, J.O. L 306/1, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, J.O. L 306/8, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, J.O. L 306/12, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, J.O. L 306/25, 23 novembre 2011.

13 décembre 2011 ; ils constituent la première avancée significative en matière de surveillance économique et budgétaire à l'égard des Etats membres de l'Union européenne et de manière plus accentuée envers les Etats membres de la zone euro¹⁴⁴.

En ce qui concerne les instruments de renforcement de la discipline budgétaire, le système du « semestre européen », adopté par le Conseil européen, est devenu plus contraignant avec le règlement (UE) n°1175/2011 du « Six-pack », en lui donnant un cadre juridique. Le Conseil a prévu, dans ses conclusions du 17 juin 2010, qu'à partir de 2011, les Etats membres présentent à la Commission au printemps, dans le cadre d'un « semestre européen », leurs programmes de stabilité (Etats de la zone euro) ou de convergence (Etats hors zone euro), en tenant compte des procédures budgétaires nationales¹⁴⁵. Cet outil de renforcement de la discipline budgétaire, figurant dans la section 1-bis du règlement (UE) n°1175/2011, a pour objectif de garantir la solidité des finances publiques de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, au stade de la préparation du budget, conformément au PSC. Ledit règlement prévoit que la surveillance multilatérale est exercée par le Conseil dans le cadre du « semestre européen », conformément aux objectifs et exigences du TFUE¹⁴⁶. Le progrès dans la coordination des politiques économiques s'est traduit ainsi par le pouvoir accordé à la Commission et au Conseil d'intervenir *ex ante* à propos des politiques budgétaires et de délivrer en temps utile des avis cohérents sur les projets de budgets, avant leur transmission aux parlements nationaux, afin de garantir l'efficacité de la coordination des politiques économiques.

Le « semestre européen » est intégré dans la stratégie de croissance de l'Union européenne, « Europe 2020 ». Le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 a approuvé les éléments de la communication de la Commission, du 3 mars 2010, intitulée « Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »¹⁴⁷. Elle a été adoptée par le Conseil du

Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil, du 8 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, J.O. L 306, 23 novembre 2011.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, J.O. L 306/41, 23 novembre 2011.

¹⁴⁴ DÉVOLUY M., KOVAR R., « Union économique et monétaire », *Opus cité*, para. 866.

¹⁴⁵ Conseil européen, Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10, Bruxelles, 17 juin 2010, pt. I, paragraphe 11, c).

¹⁴⁶ Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Opus cité*, section 1-bis, article 2-bis, paragraphe 1.

¹⁴⁷ Commission européenne, Communication de la Commission, « Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020, Bruxelles, 3 mars 2010.

17 juin 2010, qui a souligné que cette stratégie doit intégrer une réorientation des politiques concernant la gestion d'une crise avec l'introduction de réformes destinées à stimuler la croissance et à garantir la viabilité des finances publiques¹⁴⁸. En effet, les objectifs de cette Stratégie sont transposés en trajectoires et en objectifs nationaux et, par conséquent, inscrits dans les plans nationaux de réforme (PNR) qui constituent les instruments de suivi et d'évaluation du volet national de la stratégie. Ces PNR, permettant aux Etats d'exposer leurs projets de réformes structurelles, s'inscrivent dans le cadre de différentes coordinations des politiques budgétaires et économiques au sein de l'Union européenne. Ils doivent être présentés en même temps que les programmes de stabilité et de convergence.

Parallèlement, le « Pacte pour l'euro », intégré au « semestre européen », a été adopté par les chefs d'État ou de gouvernement des Etats membres de la zone euro, le 11 mars 2011, afin de renforcer la coordination des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence. Cependant, ce Pacte, permettant aux Etats membres de mettre en place des mesures allant au-delà de celles décidées dans le cadre de l'Union, n'est pas fondé sur une base juridique contraignante¹⁴⁹.

S'agissant du renforcement de la surveillance budgétaire dans la zone euro, le règlement (UE) n°1173/2011 a établi, dans son chapitre V, un régime de sanctions relatif à la manipulation des statistiques¹⁵⁰. Dans ce contexte, le règlement stipule, dans son article 8, paragraphe 1, qu'en vue de dissuader de faire des déclarations erronées, intentionnellement ou par grave négligence, au sujet des données relatives au déficit public ou à la dette publique, le Conseil, statuant sur recommandation de la Commission, peut décider d'infliger une amende à tout État membre qui aurait effectué de telles déclarations¹⁵¹. La première sanction a été prononcée, en juillet 2015, à l'encontre d'un Etat membre de l'UEM pour violation d'obligations statistiques¹⁵². Dans sa décision du 13 juillet 2015 (UE) n°2015/1289, le Conseil a infligé une amende de 18,93 millions d'euros à l'Espagne en raison de la manipulation des données relatives au déficit dans la Communauté autonome de Valence (Comunidad

¹⁴⁸ Conseil européen, Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, *Opus cité*, pt. I, paragraphe 1.

¹⁴⁹ RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, *Opus cité*, p.106.

¹⁵⁰ Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, J.O. L 306/1, 23 novembre 2011, article 8.

¹⁵¹ *Ibid.*, article 8, paragraphe 1.

¹⁵² MARTUCCI F., « Union économique et monétaire », BLUMANN C. (dir.), *Annuaire du droit de l'Union européenne 2015*, *Opus cité*, Université Panthéon-Assas, Paris : Éd. Panthéon-Assas, 2016, p.1046.

Valenciana)¹⁵³. A cet égard, l'Espagne a introduit, le 29 septembre 2015, un recours devant la CJUE contre la décision du Conseil¹⁵⁴. Elle a demandé l'annulation de la décision (UE) n°2015/1289 du Conseil ou à titre subsidiaire, la réduction du montant de l'amende¹⁵⁵. La CJUE a statué, selon le règlement (UE) n°1173/2011, avec compétence de pleine juridiction sur les recours introduits contre les décisions du Conseil imposant des amendes en vertu du paragraphe 1 dudit règlement¹⁵⁶.

Cependant, la procédure d'une surveillance multilatérale des politiques économiques des Etats membres, visée à l'article 121 du TFUE qui portait uniquement sur les finances publiques, s'est révélée insuffisante. Les règlements (UE) n°1174/2011 et n°1176/2011 sont venus compléter la seule surveillance budgétaire, tout en mettant en place une nouvelle procédure sur la prévention des déséquilibres macroéconomiques (PDM), qui s'inscrivent dans le cycle annuel de la surveillance multilatérale¹⁵⁷. La dégradation de la situation en Irlande ou en Espagne aurait pu être évitée si cet apport du « Six pack » avait été accepté¹⁵⁸. La Commission établit, dans le cadre de la PDM, un Rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA), qui s'appuie sur un tableau de bord d'indicateurs sélectionnés, afin de déceler les déséquilibres économiques potentiels nécessitant l'adoption de mesures. Le mécanisme d'alerte est activé si des déséquilibres excessifs concernant la situation économique interne sont décelés. Cette procédure, qui marque un renforcement de la capacité décisionnelle des instances européennes, a détecté en 2015 un déséquilibre excessif dans cinq Etats membres (la France, l'Italie, le Portugal, la Bulgarie et la Croatie)¹⁵⁹. La Commission a élaboré des « bilans » approfondis en basant ses analyses sur l'ensemble de la situation économique qui recensent des défis et options stratégiques¹⁶⁰, dont

¹⁵³ Conseil de l'Union européenne, Décision (UE) 2015/1289 du 13 juillet 2015 infligeant une amende à l'Espagne en raison de la manipulation des données relatives au déficit dans la Communauté autonome de Valence, J.O. L 198/19, 28 juillet 2015.

¹⁵⁴ CJUE, recours introduit le 29 septembre 2015, Royaume d'Espagne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-521/15, affaire en cours.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *Opus cité*, article 8, paragraphe 5.

¹⁵⁷ Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *Opus cité*, consid. 8.

¹⁵⁸ ARTHUIS J., « Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos », Rapport – Mission confiée par le Premier ministre, Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 6 mars 2012, p. 30.

¹⁵⁹ MARTUCCI F., « Union économique et monétaire », dans, BLUMANN C. (dir.), *Annuaire du droit de l'Union européenne* 2015, *Opus cité*, pp. 1045-1046.

¹⁶⁰ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Réexamen de la gouvernance économique, Rapport sur l'application des règlements (UE) n°1173/2011, (UE) n°1174/2011, (UE)

les conclusions seront prises en compte dans l'élaboration de recommandations par pays, dans le cadre du « semestre européen »¹⁶¹.

Dans le volet préventif de la PDM, des recommandations stratégiques peuvent être adoptées, conformément à la procédure énoncée à l'article 121 du TFUE, dans le cadre des recommandations par pays adressées par le Conseil, à l'issue du « semestre européen »¹⁶². En ce qui concerne le volet correctif de la procédure, la mise en œuvre des mesures correctives par l'Etat membre concerné, pour se conformer à la recommandation du Conseil, fait l'objet d'un suivi régulier. Le manquement répété d'un Etat à l'obligation de mettre en place un plan de mesures correctives adapté aux défis à relever, pourra faire l'objet d'une sanction financière¹⁶³. Cette PDM, qui fait partie du « semestre européen », se situe dans une logique de surveillance coercitive aux fins de la correction effective des déséquilibres macroéconomiques excessifs ; elle n'est applicable qu'aux Etats membres de la zone euro¹⁶⁴.

Le renforcement de la discipline budgétaire dans le cadre du PSC à travers le règlement (UE) n°1173/2011, le règlement (UE) n°1175/2011, le règlement (UE) n°1177/2011 et la directive 2011/85/UE, a rendu les sanctions plus automatiques et précoces et a introduit des sanctions graduelles à titre dissuasif.

S'agissant du volet préventif du PSC renforcé par la réforme, on constate que le nouveau système a instauré des règles plus rigoureuses. Il a prévu l'obligation aux Etats qui présentent un déficit supérieur à 3%, d'atteindre un objectif à moyen terme (OMT)¹⁶⁵. Les limites à la croissance des dépenses publiques sont appréciées en fonction de l'OMT qui consiste à

n°1175/2011, (UE) n°1176/2011, (UE) n°1177/2011, (UE) n°472/2013 et (UE) n°473/2013, COM (2014) 905 final, Bruxelles, 28 novembre 2014, p. 6.

¹⁶¹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen, Rapport sur le mécanisme d'alerte 2016 (préparé conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE) n°1776/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques), COM (2015) 691 final, Bruxelles, 26 novembre 2015, p.1.

¹⁶² Parlement européen, « Surveillance macroéconomique », Fiches techniques sur l'Union européenne, ZOPPE A., décembre 2016.

¹⁶³ Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *Opus cité*, consid. 13.

¹⁶⁴ Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *Opus cité*, article 1^{er}.

¹⁶⁵ Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Opus cité*, consid. 4.

consacrer les recettes exceptionnelles à la réduction de la dette¹⁶⁶. La réforme a introduit un taux de référence établi en lien avec la croissance du PIB, afin de contrôler l'augmentation des dépenses annuelles¹⁶⁷, tout en autorisant un écart temporaire par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement dans le cas de réformes structurelles de grande envergure¹⁶⁸. Le règlement (UE) n° 1173/2011 a prévu des sanctions, sous la forme d'un dépôt portant intérêt équivalant à 0,2 % du PIB¹⁶⁹, imposées à un Etat membre de la zone euro, en vue d'assurer le respect et l'ajustement à l'OMT¹⁷⁰.

Malgré l'avancement au niveau de l'intégration politique des Etats membres qui a permis plus de gouvernance et de compétences sous l'angle européen, les règles de discipline budgétaire fixées par le PSC ont été incomplètes dans leurs conceptions et ont présenté un critère de dette dépourvu du caractère opérationnel. En effet, plusieurs Etats membres ont dépassé de façon structurelle la limitation par le PSC de la dette publique à 60% du PIB. « Or, certains Etats dont le déficit budgétaire et la dette étaient, avant la crise économique et financière, modérés, ont vu leur dette publique exploser¹⁷¹. Or, leur dette publique et leur déficit budgétaire ont dépassé largement le seuil des 60% du PIB du fait de la crise économique et financière alors que, jusqu'en 2007, leur dette publique fleurait avec les 30%. C'est le cas de l'Irlande et de l'Espagne¹⁷².

Afin de faire face à de telles situations, le règlement (UE) n°1177/2011 a renforcé le volet correctif du PSC, en fixant des conditions précisant à quel moment, le déficit qui dépasse la valeur de référence fixée, est considéré comme exceptionnel, au sens de l'article 126, paragraphe 2, a) du TFUE, (s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté

¹⁶⁶ *Ibid.*, consid. 18.

¹⁶⁷ Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Opus cité*, consid. 20.

¹⁶⁸ *Ibid.*, consid. 22.

¹⁶⁹ Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *Opus cité*, article 4, paragraphe 1.

¹⁷⁰ *Ibid.*, consid. 18.

¹⁷¹ GUILLARD C., « Une Union économique et monétaire véritable au prix d'une Union européenne désorganisée », *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n°1, Paris : Edition techniques et économiques, 1958-2010, 2015, p. 5.

¹⁷² *Ibid.*, p. 5.

de l'État membre concerné, ou s'il est consécutif à une grave récession économique)¹⁷³ ou temporaire, au sens de l'article 126, paragraphe 2, b) du TFUE, (si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an)¹⁷⁴. La réduction à un rythme moyen d'un vingtième constitue une exigence qui incombe aux Etats membres afin de réduire l'écart entre le niveau d'endettement de l'Etat membre concerné et la valeur de référence fixée à 60% du PIB¹⁷⁵.

Parallèlement, l'article 126, paragraphes 3 à 6, du TFUE fixe la procédure d'évaluation et de décision concernant les déficits excessifs (PDE). Elle est activée par la Commission lorsqu'un Etat membre ne respecte pas au moins un des deux critères imposés par la législation relative au PSC. Ces critères sont mesurés sur la base de deux catégories économiques des comptes nationaux, à savoir, la capacité nette et le besoin net de financement et la dette brute en valeur nominale¹⁷⁶. La PDE prévoit la possibilité d'adresser des avis¹⁷⁷ ou des recommandations¹⁷⁸, ainsi que l'adoption de sanctions en cas de non-respect¹⁷⁹ en vue d'encourager l'Etat membre en question à mettre en place une action suivie d'effets pour maîtriser son déficit. A titre d'exemple, le Royaume-Uni a fait l'objet, en novembre 2015, de recommandations au sens de l'article 126, paragraphe 7 du TFUE, afin qu'il adopte des mesures correctrices de son déficit excessif. Dans la mesure où il ne fait pas partie de la zone euro, il échappe à la mise en demeure et à la sanction prévues dans les paragraphes 9 et 11 de l'article 126 du TFUE¹⁸⁰. Plus récemment, dans ses décisions du 12 juillet 2016¹⁸¹, le Conseil a constaté que l'Espagne et le Portugal n'ont pas engagé d'action suivie d'effets pour corriger leur déficit excessif en réponse à ses recommandations. A la suite de ces décisions qui déclencheront des sanctions prévues à

¹⁷³ Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil, du 8 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *Opus cité*, article 1^{er}, paragraphe 2, a).

¹⁷⁴ *Ibid.*, article 1^{er}, paragraphe 2, b).

¹⁷⁵ *Ibid.*, article 1^{er}, paragraphe 2, b).

¹⁷⁶ Commission européenne, Eurostat, Glossaire : Procédure de déficit excessif (PDE), Statistics Explained, 18 octobre 2016, p.1.

¹⁷⁷ Article 126, paragraphe 5, du TFUE.

¹⁷⁸ Article 126, paragraphe 7, du TFUE.

¹⁷⁹ Article 126, paragraphe 11, du TFUE.

¹⁸⁰ MARTUCCI F., « Union économique et monétaire », BLUMANN C. (dir.), *Annuaire du droit de l'Union européenne 2015*, *Opus cité*, p.1046.

¹⁸¹ Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par l'Espagne en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, ECOFIN 675 UEM 261, 10793/16, Bruxelles, 11 juillet 2016.

Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par le Portugal en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, ECOFIN 678 UEM 264, 10796/16, Bruxelles, 11 juillet 2016.

l'article 126, paragraphe 8 du TFUE au titre de la PDE, la Commission a recommandé, le 27 juillet 2016¹⁸², dans ses propositions budgétaires, qu'aucune sanction ne soit imposée et que des nouvelles trajectoires budgétaires pour l'Espagne et le Portugal soient fixées, en dépit du fait que ni l'un ni l'autre n'ont adopté les mesures appropriées pour mettre fin à leur déficit excessif. Ces décisions prises par la Commission, qui affaiblissent l'autorité des règles budgétaires et des sanctions associées, ont conduit les Etats membres et les instances européennes à relancer le débat sur le respect de ces règles comme sur leur pertinence¹⁸³.

Tant pour résoudre les crises qui ont touché les Etats membres que pour assurer la prévention de leur renouvellement, la réalisation d'une véritable UEM s'impose. Ainsi, le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 a invité le président du Conseil européen Van Rompuy, en collaboration avec le président de la Commission, le président de l'Eurogroupe et le président de la BCE, à présenter une feuille de route spécifique et assortie d'échéances précises pour la réalisation d'une véritable UEM¹⁸⁴. Le président du Conseil européen a rendu son rapport intitulé « Vers une véritable Union économique et monétaire » le 5 décembre 2012. Les responsables européens ont proposé une vision pour une UEM fondée sur des cadres intégrés en matière budgétaire, financière et de politique économique. De plus, ils ont affirmé la nécessité de mettre en place des mécanismes puissants en vue de garantir l'instauration d'un processus décisionnel légitime et responsable¹⁸⁵.

Dans ses conclusions des 13 et 14 décembre 2012, le Conseil européen a affirmé que la priorité immédiate, dans la feuille de route pour l'achèvement de l'UEM, réside dans la mise en œuvre des réformes de la gouvernance, qui comprend le « six-pack », le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et le paquet législatif de deux règlements, relatif à la surveillance budgétaire, qui était sur le point d'être adopté, (communément appelé « two-pack » ou « paquet de deux »)¹⁸⁶. L'encadrement de la gouvernance économique en matière de discipline et de surveillance budgétaires, par le biais des textes des « six-pack » et « two-pack »,

¹⁸² Commission européenne, Communiqué de presse Pacte de stabilité et de croissance : propositions budgétaires pour l'Espagne et le Portugal, IP/16/2625, Bruxelles, 27 juillet 2016.

¹⁸³ Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur le renforcement de l'Union économique et monétaire, présenté par MM. CORDERY P. et RICHARD A., enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2016, p. 49.

¹⁸⁴ Conseil européen, Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, EUCO 76/12, Bruxelles, 29 juin 2012.

¹⁸⁵ Rapport présenté au Conseil européen du 26 juin 2012 par Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, « Vers une véritable union économique et monétaire », 5 décembre 2012.

¹⁸⁶ Conseil européen, Conclusions des 13 et 14 décembre 2012, Note de transmission, EUCO 205/12, Bruxelles, 14 décembre 2012.

vient affirmer l'idée d'un partage de gestion des finances publiques entre les Etats membres et les instances européennes. En fait, le « six-pack » et le « semestre européen » ont comblé la plupart des défaillances de la gouvernance et de la surveillance économiques de l'Union européenne, alors que le « two-pack », règlements (UE) n°472/2013 et (UE) n°473/2013¹⁸⁷, a été adopté en vue de prévenir d'éventuelles retombées négatives des politiques économiques et budgétaires dans la zone euro¹⁸⁸.

Le « two-pack » est adopté dans l'objectif de contribuer à accroître la transparence des politiques budgétaires, à renforcer la coordination dans la zone euro et à favoriser la reconnaissance des besoins spécifiques des Etats membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière¹⁸⁹. Contrairement au « six-pack », qui vise à renforcer la gouvernance économique dans l'Union européenne, le « two-pack » s'adresse uniquement aux Etats membres de la zone euro. Ce paquet législatif est venu compléter le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliorer sa gouvernance économique. Son premier règlement (UE) n°472/2013 vise à renforcer la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro qui connaissent de graves difficultés en matière de stabilité financière ou de viabilité de leurs finances publiques, ou qui risquent d'en rencontrer¹⁹⁰. En vertu dudit règlement, la Commission pourra demander au Conseil (statuant à la majorité qualifiée) de soumettre ces Etats sous surveillance renforcée afin de prévenir l'effet domino sur d'autres Etats membres de la zone euro¹⁹¹. Les Etats membres qui bénéficient d'une assistance financière, qui est subordonnée à une conditionnalité macroéconomique (mise en place d'un

¹⁸⁷ Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, J.O. L 140/1, 27 mai 2013.

Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 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, J.O. L 140/11, 27 mai 2013.

¹⁸⁸ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, sur l'application du règlement (UE) n° 472/2013, COM (2014) 61 final, Bruxelles, 6 février 2014, p. 2.

¹⁸⁹ Commission européenne, Communiqué de presse, Entrée en vigueur du « Two-Pack » : le paquet législatif complète le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliore encore la gouvernance économique, MEMO/13/457, Bruxelles, 27 mai 2013.

¹⁹⁰ Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *Opus cité*, article 1^{er}, paragraphe 1, a) et b) et paragraphe 2.

¹⁹¹ Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *Opus cité*, article 2, paragraphe 1.

programme d'ajustement macroéconomique)¹⁹², sont également soumis à une surveillance renforcée¹⁹³.

La « conditionnalité macroéconomique » constitue, ainsi, un moyen de renforcement de la cohérence entre les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) et les principaux éléments de la gouvernance économique de l'Union européenne¹⁹⁴. La politique de cohésion, qui représente le plus grand investissement dans « l'économie réelle » avec une enveloppe de 376 milliards d'euros, est consacrée à « une croissance intelligente, durable et inclusive », dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 »¹⁹⁵. En d'autres termes, le processus de gouvernance économique commande la politique de cohésion¹⁹⁶. En effet, les programmes de cohésion devront être compatibles avec les PNR et en conformité avec les recommandations par pays adoptées dans le cadre du « semestre européen »¹⁹⁷. Le cas échéant, la Commission peut demander aux Etats membres, en application de la « clause de conditionnalité macroéconomique », la modification des programmes afin qu'ils soutiennent, de manière optimale, les principales réformes structurelles. Les contrevenants s'exposent à un refus de crédit si, malgré les recommandations, des violations sont constatées¹⁹⁸.

Quant au second règlement (UE) n°473/2013, il vise à renforcer la coordination et la surveillance des politiques budgétaires, en vue de parvenir à une cohérence avec les orientations des politiques économiques fournies dans le cadre du PSC et du « semestre européen »¹⁹⁹. Ce renforcement passe notamment par l'obligation liée au suivi et à l'évaluation des projets de

¹⁹² *Ibid.*, article 7, paragraphe 1.

¹⁹³ *Ibid.*, article 2, paragraphe 3.

¹⁹⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « Etudes économiques de l'Union Européenne et de la Zone Euro 2016 », Paris : Éd. OCDE, 10 juin 2016, p.73.

¹⁹⁵ Commission européenne, « Politique de cohésion 2014-2020. La dynamique est enclenchée », Panorama Inforegio, Politique régionale et urbaine, n°48, hiver 2013, p. 5.

¹⁹⁶ Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, Conditionnalité macroéconomique dans la politique de cohésion, VERHELST S. (dir.), EGMONT : Institut royal des relations internationales, PE 474.552, décembre 2012, p. 35.

¹⁹⁷ Commission européenne, Communiqué de presse, Réorientation de la politique de cohésion de l'Union européenne en vue de maximiser son impact sur la croissance et l'emploi : la réforme en 10 points, MEMO/13/1011, Bruxelles, 19 novembre 2013, p. 3.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹⁹ Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 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, *Opus cité*, article 1^{er}, paragraphe 1.

plans budgétaires des Etats membres²⁰⁰. Ce suivi est plus étroit si l'Etat membre fait l'objet d'une PDE, en vue de garantir la correction des déficits excessifs²⁰¹.

Bien que ces mesures s'inscrivent dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, le Traité instituant le MES et le TSCG se dérobe. Comme déjà précisé ci-avant, le MES est explicitement institué sous la forme d'une « institution financière internationale », suivant l'article 1^{er} du Traité instituant le MES. Tandis que le TSCG a retenu une formulation plus ambiguë, en stipulant que c'est en qualité « d'Etats membres de l'Union européenne » qu'ils concluent ce Traité. Dans le cadre contentieux des dispositifs de la gouvernance économique de l'UEM, le TSCG et le traité instituant le MES accordent principalement à la CJUE la compétence de veiller au respect des engagements par les Etats membres. Il importe de souligner que ces deux traités internationaux *ad hoc* ont établi la nécessaire complémentarité, dans leur préambule, entre solidarité financière et discipline budgétaire.

L'élaboration du TSCG a été décidée lors du sommet européen de décembre 2011, comme condition, par la chancelière allemande Angela MERKEL, « en échange de la solidarité financière de l'Allemagne avec les Etats en difficulté de la zone euro »²⁰². Il a été signé par 25 Etats membres, (à l'exception du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la Croatie, qui n'a signé le traité ni avant, ni après son adhésion à l'Union le 1^{er} juillet 2013), lors du Conseil européen de mars 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Conformément aux vœux de l'Allemagne, le préambule du traité a subordonné l'octroi d'une assistance financière en vertu du MES, depuis le 1^{er} mars 2013, à la ratification du TSCG²⁰³.

En fait, le choix de l'adoption de cet acte, qui vient se superposer au droit européen par la voie intergouvernementale, était dû au veto du Royaume-Uni et de la République Tchèque²⁰⁴. Il importe de préciser que la gestion des crises budgétaire et financière, tant au niveau européen qu'intergouvernementale, nous amène à penser à la spécificité de l'Union européenne et à s'interroger sur la prétendue « méthode communautaire ». Sur le plan théorique, le « communautaire » et « l'intergouvernemental » sont les deux extrêmes des modèles et la vérité se situe

²⁰⁰ *Ibid.*, article 6.

²⁰¹ *Ibid.*, articles 9, 10, 11 et 12.

²⁰² ZARKA J.-C., *Traités européens 2016-2017. Les points clés des traités qui ont rythmé l'histoire de la construction de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux : Ed. Gualino : Coll. En poche, 3^{ème} éd., août 2016, p. 45.

²⁰³ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (également appelé « pacte budgétaire »), 2 mars 2012, p.7.

²⁰⁴ JURION R., « Regard critique sur le traité budgétaire européen », *Revue Civitas Europa*, 1/2013, n°30, Éd. IRENEE - Université de Lorraine, janvier 2013, p. 164.

entre les deux. Il n'est pas interdit de préférer politiquement l'un ou l'autre mais, dans la vie politique de l'Union européenne, les deux se combinent étroitement. Dans certains cas, la « méthode communautaire » peut seule être utilisée en raison des règles des traités. Dans d'autres cas, à défaut de pouvoirs ou de compétences, cette méthode est inutilisable. La concordance entre lesdites méthodes a été affirmée à plusieurs reprises. La Chancelière de la République fédérale d'Allemagne a signalé, de son côté, qu'il ne s'agissait pas de renier la « méthode communautaire », mais de montrer comment elle pouvait aller de pair avec la « méthode intergouvernementale », en disant que la solution aux énormes défis auxquels est confrontée l'Europe se trouve dans l'implication des acteurs importants (institutions de l'Union, Etats membres et leurs parlements respectifs) à travailler de manière coordonnée dans les domaines se trouvant sous leur responsabilité²⁰⁵. Parallèlement, le président Van Rompuy a constaté, lors de l'invitation de « Notre Europe » en septembre 2010, que la « méthode communautaire » ne serait pas menacée par l'irruption de la « méthode intergouvernementale », notamment par le rôle que joue le Conseil Européen.

Le TSCG qui s'inscrit clairement dans l'UEM afin de renforcer son pilier économique vise à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un « pacte budgétaire ». Dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle, l'examen du TSCG par le Conseil constitutionnel de la France, a jugé dans sa décision n°2012-653 DC du 09 août 2012, que les conditions essentielles à l'exercice de la souveraineté nationale ne sont pas plus remises en cause par les engagements antérieurs que par le respect des nouvelles règles de discipline budgétaire²⁰⁶. Le TSCG interfère peu sur le droit de l'Union européenne ou sur les « six pack » et « two pack »²⁰⁷. En effet, il radicalise, dans ses huit premiers articles, les règles budgétaires déjà existantes, en imposant notamment la règle de l'équilibre budgétaire (appelée souvent règle d'or budgétaire), qui devait impérativement être introduite dans les ordres juridiques nationaux dans des « dispositions contraignantes et permanentes »²⁰⁸ et selon laquelle l'objectif de déficit structurel à moyen terme

²⁰⁵ JACQUÉ J.-P., « Le nouveau discours de la méthode », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur.)*, vol. 47, n°2, 2011, p. 271.

²⁰⁶ Conseil constitutionnel de la France, Décision n°2012-653 DC du 09 août 2012 : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, Communiqué de presse - 2012-653 DC, 2012.

²⁰⁷ GUILLARD C., « Une Union économique et monétaire véritable au prix d'une Union européenne désorganisée », *Opus cité*, p. 4.

²⁰⁸ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), appelé pacte budgétaire européen, arrêté le 30 janvier 2012 à Bruxelles entre les chefs d'Etat et de gouvernement et signé le 2 mars 2012, article 3, paragraphe 2.

d'un Etat soit inférieur à 0,5% du PIB²⁰⁹. Le TSCG a exigé la mise en place d'une institution nationale indépendante, afin de prévenir le gouvernement en cas d'écart important avec la trajectoire de convergence vers l'objectif de déficit structurel. Tandis que le « two-pack » a exigé une instance indépendante par rapport aux autorités budgétaires d'un Etat membre, dont la mission consiste à valider les prévisions macroéconomiques tout au long de la procédure budgétaire²¹⁰.

La crise est survenue alors que le traité de Lisbonne²¹¹ inaugurerait de profonds changements au cadre institutionnel de l'Union, notamment le Conseil européen, (désormais la conférence au sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union), qui est devenu une institution à part entière, (article 13 du TUE), ainsi qu'il a fait de sa présidence une fonction stable et à plein temps (article 15 du TUE). En droit, le rôle du Conseil européen, dans la gestion de la crise de la dette souveraine, s'est profondément modifié. Loin de donner seulement à l'Union européenne les « impulsions » nécessaires à son développement et de définir les « orientations politiques générales », la crise financière de 2008, puis celle de la dette publique de 2010, ont fait du Conseil européen et des sommets de la zone euro des acteurs principaux en matière de résolution de ces crises et, plus précisément, en matière d'assistances financières accordées aux Etats membres de la zone euro²¹², de renforcement du cadre réglementaire et du régime de surveillance des établissements financiers²¹³, de restructuration des dettes souveraines et de cadre de l'élaboration du Traité instituant le MES et du TSCG avec la participation active des autres instances européennes (le Parlement européen, la Commission et la BCE).

Avant la crise, la planification des politiques économiques et budgétaires dans l'Union européenne dépendait d'un cadre axé sur le suivi budgétaire dépourvu d'une vision globale des efforts déployés au niveau national²¹⁴. La Commission qui jouait un rôle d'évaluateur des déséquilibres budgétaires avant la crise n'était pas préparée, selon la Cour des comptes européenne,

²⁰⁹ *Ibid.*, article 3, paragraphe 1, b).

²¹⁰ Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 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, *Opus cité*, consid. 10.

²¹¹ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « *Renforcer la coordination des politiques économiques* », COM (2010) 250 final, *Opus cité*.

²¹² Conseil européen, Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de la zone euro du 25 mars 2010.

²¹³ Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, EUCO 6/09, CONCL 4, Bruxelles, 11 décembre 2009, pts. 12 et s.

²¹⁴ Cour des comptes européenne CCE, « L'assistance financière aux pays en difficulté », Rapport spécial n°18, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 26 janvier 2016, p.71.

aux premières demandes d'assistance financière aux Etats membres et a failli surestimer la solidité des positions budgétaires²¹⁵. La principale défaillance dans le processus d'évaluation de la Commission, avant la crise de la dette souveraine, était les insuffisances dans la documentation sur l'accroissement des risques budgétaires. La Cour des comptes a constaté, dans son rapport de 2016, que la gestion par la Commission des programmes d'assistance financière à cinq Etats membres, (à savoir la Hongrie, la Lettonie, la Roumanie, l'Irlande et le Portugal), n'était pas optimale²¹⁶. L'auditeur externe de l'Union européenne a estimé, toutefois, qu'en dépit de son manque d'expérience et de son impréparation à une crise d'une telle ampleur, la Commission a réussi à assumer ses nouvelles responsabilités en matière de gestion des programmes d'assistance macrofinancière qui ont bien atteint leurs objectifs et qui ont conduit à des réformes²¹⁷. Cependant, il y a lieu de noter que la gestion opérationnelle de l'assistance financière par la Commission, qui consiste en grande partie à prendre des décisions en coordination avec le Conseil, a montré, dans plusieurs cas, une incohérence entre les conditions prévues par les protocoles d'accord et celles figurant dans les décisions du Conseil. A titre d'exemple, la Commission et les autorités roumaines ont convenu de l'assouplissement des objectifs de déficit initiaux de manière substantielle sans procéder, en conséquence, à une modification de la décision du Conseil ou du protocole d'accord, (à noter que les objectifs et la décision du Conseil ont été actualisés six mois plus tard)²¹⁸.

Par ailleurs, la Commission a présenté d'importantes propositions législatives afin d'engager la réforme de la gouvernance économique de l'UEM par le biais d'un système intégré d'autorités européennes de supervision des marchés financiers, ainsi que par la mise en place d'une architecture réglementaire des institutions financières (l'Union bancaire européenne)²¹⁹. La Cour des comptes européenne a estimé, dans son rapport annuel de 2013, que l'encadrement des mesures d'aides d'Etat face à la crise financière de 2008, a bien fonctionné et a contribué à surmonter les difficultés des institutions financières²²⁰. En fait, ces actions mises en place face à la crise ont été encadrées par des mécanismes institutionnels complexes et non pas dans un

²¹⁵ *Ibid.*, p.71.

²¹⁶ Cour des comptes européenne CCE, Communiqué de presse, « Les principaux messages du rapport spécial adopté par la Cour des comptes européenne », Luxembourg, 26 janvier 2016.

²¹⁷ Cour des comptes européenne CCE, Communiqué de presse, « Les principaux messages du rapport spécial adopté par la Cour des comptes européenne », *Opus cité*.

²¹⁸ Cour des comptes européenne CCE, « L'assistance financière aux pays en difficulté », *Opus cité*, p.37.

²¹⁹ *Ibid.*, p.87.

²²⁰ Cour des comptes européenne CCE, Rapport public annuel 2013, Tome II, Luxembourg, février 2013, p.1.

contexte de vide juridique²²¹. Les « six-pack » et « two-pack », ancrés dans le « semestre européen », ont également été introduits pour assurer un exercice plus responsable de la fonction budgétaire, un renforcement de la surveillance budgétaire dans la zone euro et une extension de la surveillance aux politiques économiques²²².

Un soutien ferme a été apporté, par le Parlement européen, aux initiatives de la Commission ; de ce fait, des textes législatifs concernant la résolution et la prévention ont été adoptés²²³. En outre, un cadre juridique européen a vu le jour par son action ; le but était d'apporter du renfort à la gouvernance économique dans l'UEM²²⁴.

Dans sa Résolution du 22 novembre 2016 sur le rapport annuel 2015 de la BCE, le Parlement européen a souligné que plusieurs aspects économiques frappent encore la zone euro, tels qu'un taux de chômage très élevé, une inflation restant à un niveau faible, des déséquilibres macroéconomiques conséquents (déséquilibres excessifs des comptes courants), d'une croissance de la productivité en berne qui entraîne, de ce fait, l'absence d'investissements (dix points de pourcentage en-deçà du niveau d'avant la crise), d'un manque de réformes structurelles et de la faiblesse de la demande intérieure²²⁵. Il a observé que la marge de manœuvre susceptible de soutenir les économies les plus malmenées est minimisée du fait de la fragmentation du marché financier de la zone euro, cette dernière étant elle-même sous l'influence du niveau élevé de la dette publique et surtout du volume important des prêts non performants²²⁶. Le Parlement européen préconise l'élaboration et la mise en place de réformes structurelles et de politiques budgétaires responsables, en vue de renforcer la reprise, de promouvoir la convergence et de garantir un développement économique durablement positif dans ces Etats membres²²⁷.

La crise financière, puis celle de la dette publique, sont devenues un déclencheur de changements importants ainsi que d'un certain nombre de défis politiques, juridiques et sociaux.

²²¹ Cour des comptes européenne CCE, « L'assistance financière aux pays en difficulté », *Opus cité*, p.87.

²²² Commission européenne, Communiqué de presse, La gouvernance économique de l'UE en clair, Memo 13/318, Bruxelles, 10 avril 2013, pp. 1, 2, 3 et 4.

²²³ Commission européenne, Communication de la Commission, Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie Lancer un débat européen, COM (2012) 777 final, Bruxelles, 28 décembre 2012, p.4.

²²⁴ Parlement européen, « Assistance financière aux États membres de l'Union européenne », Fiches techniques sur l'Union européenne, Rédigée par Martin HRADSKY, décembre 2016.

²²⁵ Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2016 sur le rapport annuel 2015 de la Banque centrale européenne, 2016/2063(INI), P8_TA (2016) 0433, Strasbourg, 22 novembre 2016, pt. 1.

²²⁶ *Ibid.*, pt. 1.

²²⁷ Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2016 sur le rapport annuel 2015 de la Banque centrale européenne, *Opus cité*, pt. 1.

L'Union européenne qui est consciente de l'interdépendance des économies des Etats membres redéfinit sa gouvernance pour pouvoir mieux relever les défis actuels et futurs. Il s'agit, pour les Etats membres, de tirer un trait sur le passé afin que l'Union européenne se prépare un avenir plus serein et dans la durabilité²²⁸. C'est dans ce contexte que le droit de l'Union européenne est censé apporter des réponses adéquates aux difficultés auxquelles ils sont confrontés et, aussi, aux différents risques qui ne cessent d'apparaître et de menacer la stabilité financière et économique de l'UEM, bien qu'une analyse sur un certain nombre d'années tend à montrer que le droit de l'Union européenne est en retrait, voire dans l'incapacité d'apporter les réponses adéquates. Est-ce que le droit peut influencer l'économie, et particulièrement le droit d'une Union européenne sans cesse affaiblie par les risques des marchés financiers et les risques liés aux dettes souveraines ?

L'objectif de ce travail est de contribuer à l'élaboration d'une analyse approfondie des sujets liés à la gestion des crises budgétaire et financière au sein de l'Union européenne. Ce travail fournira une analyse approfondie, et autant que possible, comparative des principales mesures mises en œuvre dans l'ordre juridique national et européen à l'épreuve des crises économiques. On procédera au développement des modèles d'analyse qui permettent d'expliquer le système européen de résolution et de prévention des crises, qui ont atteint des dimensions qui dépassent largement l'Etat et appellent à des solutions au niveau européen, solutions qui, paradoxalement, doivent être trouvées par les représentants des Etats, ainsi que par les instances européennes.

Depuis la crise financière de 2008, la Commission a actualisé régulièrement les règles de l'Union européenne en matière d'aide d'Etat, en adoptant des « communications liées à la crise », dans l'objectif d'instaurer un cadre général de résolution des difficultés du secteur bancaire et de fournir des orientations détaillées concernant les critères de compatibilité avec le marché intérieur. Dans le cadre de la gestion de la crise des dettes souveraines, le déploiement des solidarités financières et monétaires, perçues comme des transcendances de l'intérêt général, a constitué, dans le champ substantiel, des conditions de légalité des actions étatiques et européennes en matière de stabilité et d'assistance financière. En outre, les réponses institutionnelles et étatiques se sont traduites par des réformes successives visant à remodeler le cadre réglementaire européen, en vue d'un renforcement du volet préventif du PSC, ainsi que d'une

²²⁸ Communication de la Commission, « Examen annuel de la croissance », COM (2012) 750 final, Bruxelles, le 28 novembre 2012.

action corrective plus rigoureuse des politiques économiques et budgétaires dans le volet correctif (Partie I).

Par ailleurs, l'accumulation des déséquilibres macroéconomiques et financiers a révélé l'importance de renforcer les instruments de coordination et de surveillance des politiques structurelles (politiques économiques de moyen et long terme) et conjoncturelles (politiques économiques de court terme), afin que les politiques budgétaires soient à long terme bénéfiques pour la croissance des Etats membres de l'Union. En outre, la contagion et les impacts de la crise bancaire de 2008 sur les marchés d'obligations ont conduit l'Union européenne à renforcer les exigences prudentielles applicables aux institutions financières et à adopter des mesures décisives en matière de réglementation et de surveillance financière (Partie II)

Partie I. L'encadrement des règles de gestion des crises dans l'UEM : entre solidarité et régulation

Nous allons nous attacher, dans cette partie, à démontrer comment le recours de l'Union européenne à des concepts, tels que l'ordre juridique « *sui generis* », les principes de sécurité juridique, de proportionnalité, de subsidiarité et de solidarité, a permis au législateur de l'Union européenne, à la doctrine et à la jurisprudence de procéder à une interprétation pragmatique du droit européen dans le but de consolider son application et de garantir une légitimité aux politiques économiques européennes dans le cadre de la gestion des risques souverains.

En débutant par la solidarité qui est une notion multifonctionnelle dans le processus d'intégration européenne, nous constatons qu'elle est devenue un stimulus d'approfondissement de l'intégration à cause de ses effets utilitaires. Cette notion s'entend, d'une part, un peu comme une police d'assurance à la défense des intérêts communs des Etats membres et, d'autre part, facilite et légitime la coopération en matière de coordination économique des Etats membres entre eux et avec les institutions de l'Union européenne, ainsi qu'une légitimité aux législations de cette dernière, en leur accordant une justification de mise en place et une garantie d'efficacité et d'opérationnalité.

L'affirmation de la solidarité comme promoteur d'un nouveau concept de gestion des crises n'a de sens que si, en pratique, cette solidarité est concrète. D'après cette approche, l'action de l'Union européenne et, plus particulièrement, celle des Etats membres de la zone euro, est réelle, se traduisant par un mécanisme de solidarité active prévu par les textes qu'est l'assistance financière, ce qui est déjà le repère d'une conception « minimaliste » de solidarité. Il s'agit là d'une modalité nouvelle de l'action corrective de l'Union européenne. Cette action est rendue caduque par la nécessité de respecter les règles de répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. De cela, résulte une solidarité plus passive, se manifestant par la coordination des politiques budgétaires, macroéconomiques et structurelles de ces derniers.

S'agissant des mécanismes de solidarité mis en place du fait de l'aggravation des crises budgétaires, la Commission, dans sa communication du 12 mai 2010 : « Renforcer la coordination des politiques économiques », s'est prononcée en faveur de l'octroi de prêts aux

Etats membres de la zone euro en se référant à l'expérience acquise en matière d'aides des « balances des paiements » pour les Etats hors zone euro qui, par opposition, à la coresponsabilité des dettes, ne contredit pas l'article 125 TFUE, qui stipule que pour qu'ils soient efficaces les instruments de surveillance, de prévention et d'ajustement doivent être soutenus par un cadre solide de gestion des crises. Son rôle doit avoir pour effet de renforcer la stabilité de la zone euro afin de solutionner les crises de manière conditionnelle et stricte²²⁹.

Les premiers signes alarmants, qui ont conduit à la mise en commun d'accords bilatéraux de prêts coordonnés par la Commission et souscrits par des Etats membres de l'Union européenne et par les Etats membres de la zone euro, ont donné lieu aux premières mesures d'assistance financière à la Grèce. Cette intervention basée sur la responsabilité partagée des Etats membres de la zone euro est considérée « comme un dernier recours, ce qui signifie en particulier que le financement de marché est insuffisant »²³⁰. L'aggravation des crises budgétaires et la préoccupation d'éviter une atteinte au principe du non-renflouement ont amené l'Union européenne à mettre en place un mécanisme de gestion plus spectaculaire pour l'assistance éventuelle à des Etats en difficulté. Par ailleurs, la pérennisation du mécanisme de soutien financier en 2010, face à l'aggravation des risques souverains, s'est accompagnée d'une réflexion sur la réforme et l'affermissement de la discipline et de la surveillance budgétaires qui ont abouti à un double diagnostic. D'une part, il s'agissait de la nécessité de consolider la supervision budgétaire et de surmonter les déséquilibres macroéconomiques par le biais d'une modification approfondie du PSC et, d'autre part, de l'obligation d'aboutir à une coordination plus centralisée des politiques économiques des Etats membres.

Parallèlement au principe de solidarité financière, s'ajoutent les obligations de coordination des politiques économiques qui désigne un engagement politique majeur dans le processus de l'intégration européenne, ainsi qu'un engagement international solennel qui constitue un élément à part entière de l'équilibre sur lequel repose la construction européenne²³¹. Mais cela ne veut pas dire que cet engagement a été tenu pour des raisons politiques. Cette coordination est affirmée par l'article 121, paragraphe 1, du TFUE qui énonce que : « les Etats

²²⁹ Commission européenne, Communication de la Commission européenne sur le renforcement de la coordination des politiques, Bruxelles, le 12 mai 2010, COM (2010) 250 final.

²³⁰ Conseil européen, Déclaration des chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres de la zone euro du 25 mars 2010.

²³¹ Sénat, Rapport d'information de MM. Joël BOURDIN et Yvon COLLIN, « *La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ?* », Rapport d'information n°113/2007-2008, 5 décembre 2007.

membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil »²³². Cela veut bien dire qu'il s'agit d'un engagement de principe et non pas un simple engagement formel.

Cet engagement de principe n'est pas formel en raison de l'obligation de résultat qui dépasse l'obligation de moyen auquel les Etats membres doivent substantiellement coordonner leurs politiques économiques et en raison des dispositions prévues par le Traité qui précisent les modalités et les règles de fonds de la coordination en la matière (le déficit excessif, la dette soutenable...). L'importance de cet engagement politique est d'exercer, dans un cadre politique et institutionnel décentralisé, les fonctions de la gouvernance économique non-unifiée. En revanche, l'absence d'une gouvernance unifiée dans la zone euro requiert de surmonter les obstacles d'une coordination efficace afin de prévenir les désaccords et d'éviter la concurrence des intérêts nationaux dans le but d'affermir le projet politique européen qui est basé sur une solidarité minimale (Titre I).

La crise financière de l'automne 2008, qui s'est aggravée fortement au sein du marché de l'Union européenne, a incité les Etats membres et la Commission à engager des plans de relance. Ainsi, les Etats membres ont accentué leurs discussions avec la Commission concernant la régulation des activités financières.

La Commission européenne, qui jouit d'un large pouvoir d'établissement des actes de législation, apprécie les critères de dérogation par des communications, des lignes directrices ou des règlements d'exemption, afin de garantir aux Etats membres des cadres juridiques leur permettant d'octroyer des aides, axées sur l'objectif des intérêts communs et basées sur l'équilibre entre les effets négatifs et positifs des aides d'Etat sur la concurrence. Cela veut dire que la Direction Générale (DG) de la concurrence de la Commission européenne autorise ces aides, s'il y a davantage d'effets proactifs que négatifs. Par ailleurs, le pragmatisme du traité aide à contrecarrer les effets de la crise financière et économique de l'automne 2008 ; cette vision est le fruit des mesures mises en place par tous les Etats membres en accord avec les institutions de l'Union européenne²³³(Titre II).

²³² Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « La construction européenne à travers les traités - Les politiques de l'Union ».

²³³ DECOCQ A., DECOCQ G., *Droit de la concurrence : Droit Interne et Droit de l'Union Européenne*, Paris : LGDJ, 4^{ème} éd., 2010, p. 26.

Titre 1. La solidarité et la coordination des politiques budgétaires : éléments de consolidation de l'UEM

La « culture de stabilité » a été conçue pour prendre acte de l'absence d'un budget « fédéral », instrument d'une péréquation financière entre les Etats²³⁴. Cette culture s'est incarnée dans le processus d'adaptation du cadre de gestion des crises des dettes souveraines des Etats membres de la zone euro, et ce depuis l'éclatement de la crise grecque fin 2009.

Durant cette période, l'Union européenne ne pouvait se baser, pour son assistance financière, que sur l'article 122 du TFUE. Toutefois, cette disposition ne correspondait pas vraiment à la situation. En outre, aucune disposition dans le chapitre du TFUE relatif à la zone euro ne stipulait des mécanismes d'assistance financière. De plus, l'article 123 du TFUE interdit l'acquisition directe par la BCE des instruments de la dette des Etats membres. Un règlement, élargissant la portée et les moyens d'intervention de l'article 122, paragraphe 2, du TFUE, a été décidé par le Conseil pour l'ensemble de l'Union. Se pose alors la question de savoir si et comment la zone euro allait prévoir des mécanismes d'assistance financière pour ses propres Etats membres²³⁵.

Au regard de l'urgence et de l'aggravation des crises de la dette souveraine, la zone euro s'est confrontée à la nécessité de venir en aide aux Etats membres, dont la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne, qui connaissent des difficultés de financement de leur dette publique auprès des marchés financiers. Il a été décidé en mars 2011, par les chefs d'Etats et de gouvernance de l'Union européenne, la création d'un MES. Il s'agissait de refonder la gouvernance économique et financière avec l'instauration d'un outil pérenne de réaction aux crises²³⁶ (Chapitre 1).

Cependant, ces instruments d'assistance financière ne suffisent pas à sauvegarder la crédibilité et la stabilité de la zone euro. Encore fallait-il que les Etats réduisent leur dette publique et adoptent une plus grande discipline budgétaire. Lors du Conseil européen des 9 et 10 décembre 2011, il est cependant apparu que l'unanimité des vingt-sept, requise pour engager, sur le fondement de l'article 48 du TUE, une révision des traités n'était pas possible. Vu

²³⁴ BENASSY-QUÉRÉ A., COEURÉ B., *Economie de l'Euro*, Paris : La Découverte, 3^{ème} éd., 20 mai 2014, p.83.

²³⁵ MARTUCCI F., « Ambivalences économiques et monétaires : réflexions sur les deux traités », in BOUTAYEB C., *La constitution, L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASCLET*, Opus cité, pp. 696-697.

²³⁶ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait par M. Henri PLAGNOL, du 14 février 2012, Opus cité.

l'absence de l'unanimité, ils ont décidé d'adopter ces mesures au moyen d'un accord international. Les Etats membres ont alors adopté une « Déclaration » qui définit les grands axes du nouveau pacte budgétaire, de l'affermissement de la procédure de déficit excessif et de la gouvernance budgétaire de la zone euro. Les chefs d'Etat se sont réunis en janvier 2012 à Bruxelles afin de finaliser un nouveau pacte budgétaire et le MES. « L'Allemagne souhaitait en effet lier ces deux textes, en conditionnant l'accès aux prêts du MES à la ratification du pacte, ce dernier constituant en effet le pendant disciplinaire de la solidarité organisée au travers d'un mécanisme de stabilité »²³⁷ (Chapitre 2).

²³⁷ Assemblée Nationale (Ass. nat.), Rapport fait par GUIGOU E., « Rapport sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Rapport n°205, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, 26 septembre 2012.

Chapitre 1. La mise à l'épreuve de la solidarité en matière financière dans le contexte de l'intégration

La matérialisation de la solidarité sur le plan juridique est devenue une nécessité absolue. Son incarnation dans le droit positif de l'Union européenne occupe une place centrale dans la dynamique de celle-ci et, plus particulièrement, en matière d'assistance financière aux Etats membres de la zone euro qui subissent l'épreuve d'une difficulté de refinancement de leur dette. Ainsi donc, le processus d'intégration se base précisément sur un lien de solidarité intense entre les Etats membres. La crise des dettes souveraines a démontré la centralité du rapport de solidarité entre Etats dans le processus d'intégration à travers la fonction de cohésion et d'efficacité de l'action de l'Union européenne²³⁸.

Le traité de Lisbonne n'a pas apporté de changement fondamental à l'UEM mais, par contre, il a étendu et explicité le caractère différencié de l'intégration économique. « L'UEM présente l'éventail le plus vaste des méthodes d'intégration... Malgré leur diversité, ces méthodes présentent ceci de commun qu'elles s'inscrivent dans le cadre institutionnel de l'Union européenne... il peut dès lors paraître surprenant que, peu de temps après que le traité de Lisbonne a supprimé la structure en piliers, les Etats membres aient cédé à la tentation de recourir à des traités internationaux pour affronter la crise des dettes souveraines »²³⁹.

Les actions et les réunions se sont succédées, depuis le début de l'année 2010, en vue de contrecarrer la dynamique des dettes souveraines qui a mis à l'épreuve le système de l'UEM tel que conçu par les rédacteurs des traités constitutifs, qui n'étaient pas adaptés pour faire face à des crises de cette ampleur.

Dès le Conseil européen de février 2009, les Etats membres ont acquis le principe d'une assistance financière à la Grèce, en signalant : « une action déterminée et coordonnée » des Etats membres, « si besoin est, en vue de sauvegarder la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ». Depuis cette année, ces actions se sont accentuées pour venir en aide à la Grèce sous forme de prêts bilatéraux. « A chaque fois, les actions se font en liaison avec une organisation internationale extérieure, le FMI, qui est appelé à la rescousse pour apporter son aide tant technique que financière ». L'Union européenne ne disposait pas d'instruments

²³⁸ MARTUCCI F., « Ambivalences économiques et monétaires : réflexions sur les deux traités », in BOUTAYEB C., *La constitution, L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASCLET*, Opus cité, p. 714.

²³⁹ Ibid.

suffisants pour porter son assistance de manière légale et sans difficultés juridiques. Le FMI permettait dans un certain sens de contourner facilement la clause de « no-bail out » précédemment citée.

Nous allons démontrer, dans ce chapitre, comment la progression de la notion de solidarité, qui apparaît de façon récurrente, a relevé les difficultés de l'exercice des Etats membres dans leur rapport à la solidarité (Section 1), ainsi que la contribution du droit dérivé et du droit subsidiaire pour pallier les lacunes des textes constitutifs en matière d'assistance financière aux Etats membres en difficulté. Cela va nous amener à étudier la centralité du rapport de la solidarité entre Etats dans le processus d'intégration à travers la fonction de cohésion et d'efficacité de l'action de l'Union européenne à l'épreuve des crises budgétaires traversées par les Etats membres de la zone euro. Il s'agit d'aborder la question du déploiement de la solidarité dans le champ substantiel qui a pu améliorer la solidarité financière entre les Etats membres de la zone euro. Nous allons analyser, en outre, comment la solidarité, qui est souvent perçue comme une transcendance de l'intérêt général, a constitué, alternativement et cumulativement, des conditions de légalité de l'action des Etats membres de la zone euro dans la mise en place des mécanismes de solidarité. Enfin nous allons nous interroger sur les justifications de ces mécanismes dans une logique économique et juridique (Section 2).

Section 1. La mise en question des capacités de résolution des crises pour des Etats membres dans et hors de la zone euro

La déficience des pouvoirs de l'Union européenne et, plus particulièrement, de la gouvernance de la zone euro en matière d'assistance financière aux Etats membres de la zone euro se manifeste par l'absence d'un cadre spécifique. L'article 125, paragraphe 1, du TFUE (ex-article 103 TCE) pose le principe de non renflouement. Il s'agit là d'une interdiction préalable, destinée aux Etats membres, de prendre en charge les engagements d'autres Etats membres. Cela veut dire qu'il est interdit aux Etats de la zone euro de renflouer un Etat partenaire. Mais ce principe n'interdit pas seulement les engagements préalables des Etats mais aussi les engagements *a posteriori* ce qui permet de garantir la crédibilité de la règle. Par ailleurs, les instruments d'action des institutions de l'Union européenne ne sont pas suffisants ; cela est dû à la faiblesse du budget communautaire. Puisque la Commission européenne, en cas d'urgence, ne peut pas lever des fonds ou déséquilibrer son budget, elle est dans l'obligation de faire appel aux fonds structurels, aux banques ou aux institutions internationales ou procéder à

une ponction sur son budget futur²⁴⁰ (§1). Autrement dit, les institutions de l'Union européenne ne possèdent pas vraiment les instruments pour venir en aide à l'un des Etats membres en difficulté, à l'exception des Etats membres de l'Union européenne qui n'ont pas adopté l'euro. C'est en droit positif que celle-ci a accordé la possibilité d'un « concours mutuel » à l'un de ses Etats membres, à condition que cet Etat éprouve des difficultés dans sa balance des paiements. Cela pèse sans doute sur la capacité de l'Union européenne à préserver une certaine solidarité entre les Etats membres (§2).

§.1 La déficience des pouvoirs de gestion des crises de l'Union européenne

Les accords bilatéraux de prêts ont été les premières mesures d'assistance à la Grèce. Ces accords, conclus entre Commission et Etats membres de la zone euro, ont permis à la Grèce de recevoir un montant de 80 milliards d'euros, complétant postérieurement un prêt du FMI de 30 milliards d'euros. Ces deux prêts sont soumis à la conditionnalité de mettre en place un programme d'ajustement par le gouvernement grec, après négociation avec la Commission, le FMI et la BCE. Cette intervention a été fondée sur « la responsabilité partagée des Etats membres de la zone euro pour la stabilité économique et financière dans la zone » (A).

En revanche, l'Union européenne ne dispose pas d'un budget adapté à l'objectif de stabilisation régionale, parce que le volume de ce budget reste très faible (1 % du revenu national des 28 Etats membres) ; sa structure est basée essentiellement sur l'octroi d'aides en faveur du secteur de l'agriculture et de redistribution pour les Etats ou les régions qui sont en retard de développement. Quant à la zone euro, c'est une union monétaire qui ne dispose pas de budget propre (B). Ce choix politique a été remis en question en période de crise. Selon certains économistes, c'est sur la fonction de stabilisation (besoin spécifique à l'union monétaire) que « l'union budgétaire pour la zone euro » doit se focaliser. Car il ressort que, en période normale économique, les règles du traité de Maastricht sont suffisantes, ce n'est plus le cas lors d'une crise tout particulièrement si les supports viennent à manquer à la BCE²⁴¹. En effet, en période difficile, les instruments les plus efficaces d'assouplissement de la BCE ont vite trouvé leurs limites alors que de nombreux Etats ont dû durcir leur politique budgétaire à

²⁴⁰ LIRZIN F., « L'Union européenne face au défi de la crise des pays d'Europe centrale et orientale », Fondation Robert SCHUMAN, *Question d'Europe*, n° 134, 20 avril 2009.

²⁴¹ BÉNASSY-QUÉRÉA A., RAGOTB X., WOLFFC G., « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », Paris : La Documentation française : Rapports du Conseil d'Analyse Économique (CAE), Direction de l'information légale et administrative - DILA, Notes du Conseil d'analyse économique, communiqué de Presse n°29, 18 février 2016, p. 2.

cause de la pression des marchés, des règles du PSC ou des règles budgétaires nationales. C'est pourquoi le MES et l'union bancaire ont été mis en place par la zone euro qui a également réformé la surveillance macroéconomique en introduisant les « six-pack » et « two-pack » et le pacte budgétaire²⁴². La viabilité d'une monnaie commune sans politique budgétaire commune est remise en question en climat de crise. Tant qu'une union budgétaire n'a pas été instaurée, le MES doit être renforcé notamment en ce qui concerne ses missions. Il paraît primordial de demander aux politiques budgétaires nationales de revoir leur politique afin de lutter contre la tendance à accentuer le cycle au lieu de l'amoindrir, que ce soit en périodes favorables ou défavorables²⁴³.

A. Le problème de la responsabilité de l'Union européenne dans la stabilisation régionale dans la gestion de la crise

Selon certains auteurs, non coresponsabilité ne signifie pas non-assistance en ce qu'il convient de distinguer entre une subvention, c'est-à-dire un don au profit d'un Etat, et un prêt conditionnel avec intérêt dont le créancier tire un revenu. Selon ces auteurs, si la première forme de soutien est proscrite par le traité, la seconde serait en revanche autorisée²⁴⁴. Cette interprétation est confirmée par le fait que le Conseil peut, sur la base de l'article 122, paragraphe 2 TFUE, accorder une assistance financière à un Etat confronté à des difficultés ou à une menace sérieuse de graves difficultés résultant soit de catastrophes naturelles soit d'événements exceptionnels échappant à son contrôle. Le terme d'événements exceptionnels a d'ailleurs pour finalité d'inclure dans le champ d'application de l'article 122, paragraphe 2 TFUE des chocs asymétriques ponctuels provoqués par une crise financière ou économique grave tout en évitant le risque d'aléa moral lié à ce type d'assistance.

En revanche, en ce qui concerne la limite stipulée dans le Statut du FMI dans les termes des conditions d'utilisation de ses ressources, nous allons procéder à deux types d'interprétation de la notion de déséquilibre de la balance des paiements afin de préciser la question de la légalité de l'intervention du FMI auprès des Etats membres de la zone euro.

²⁴² *Ibid.*, p. 3.

²⁴³ BÉNASSY-QUÉRÉA A., RAGOTB X., WOLFFC G., « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Opus cité*, p. 12.

²⁴⁴ MARZINOTTO Benedicta, PISANI-FERRY Jean, SAPIR André, "Two crisis, two responses", *Bruegel Policybrief*, Bruegel scholar's blogs and publications, March 2010, p. 5. Voir également, CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, *Opus cité*.

En premier lieu, le statut du FMI et, plus particulièrement, à l'article V, Section 3 point a, stipule que le Fonds a deux pouvoirs : celui d'adopter des politiques d'utilisation de ses ressources générales dans le cadre d'accord de confirmation ou d'arrangements similaires et celui d'appliquer, dans le cadre de problèmes spécifiques de balance des paiements, des politiques particulières afin d'aider les Etats membres à palier les difficultés à équilibrer leur balance des paiements, et, cela en conformité avec les dispositions des présents Statuts. Cela garantit, par conséquent, le caractère temporaire de l'utilisation des ressources générales des Fonds²⁴⁵. On remarque, après une interprétation rigide ou une lecture littérale de cet article, que l'utilisation des ressources générales du Fonds est conditionnée à la résolution des déséquilibres de la balance des paiements. Les crises budgétaires de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal « qui ont donné lieu à l'intervention du Fonds ne visaient pas à corriger de tels déséquilibres de balance des paiements résultant d'une insuffisance de réserves de devises étrangères »²⁴⁶. En effet, avec la création de l'euro, les Etats membres ont abandonné leur souveraineté monétaire, en déléguant leurs pouvoirs à un organisme supranational : la BCE qui administre, de manière centralisée, la tenue de la balance des paiements.

En fait, les problèmes économiques qui secouaient les Etats membres de la zone euro sont dus à des déficits publics et de compétitivité. Ces déficits se manifestaient par un accroissement des taux d'intérêt et des titres de dettes en se refinançant auprès des marchés financiers. A cet égard, les opérations réalisées par le FMI avec les Etats membres de la zone euro sont dédiées donc à financer les déficits publics dans la monnaie et non pas à équilibrer la balance des paiements. Cela constitue un détournement de la finalité de l'assistance financière du FMI²⁴⁷ mettant aussi en porte-à-faux le FMI dont les ressources proviennent des apports en devises nationales de la part de chacun des Etats membres constitués de manière à aider les

²⁴⁵ Fonds monétaire international, Statuts du Fonds Monétaire International, adoptés à la Conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods (New Hampshire), 22 juillet 1944, entrés en vigueur le 27 décembre 1945.

²⁴⁶ BISMUTH R., « L'assistance financière du FMI aux Etats membres de la zone euro : de l'inconcevable au conventionnel (ou comment « conventionnaliser » l'inconcevable), *Revue des Affaires Européennes R.A.E. : Law & European Affairs L.E.A.*, avril 2012, p. 752.

²⁴⁷ « Greece, Portugal and Ireland had large current account deficits before the outbreak of the crisis, the source of their problems was not a balance of payments disequilibrium which could not be financed due to a lack of foreign currency reserves. Greece and Portugal have deep structural problems together with weak governance and unsound fiscal balances. In the case of Ireland fiscal rescue packages that in the course of the financial and economic crises were necessary to stabilize the domestic banking system led to the large public deficits. It may be argued that it is not the task of the IMF to finance national public debt in domestic currency. Moreover, the IMF does not have strong experience of how to solve such debt crises ». SEITZ Franz, JOST Thomas, « The Role of the IMF in the European Debt Crisis », Hochschule Amberg-Weiden (HAW) für angewandte wissenschaften - University of Applied Sciences (FH) Weidener *Diskussionspapier*, n°32, janvier 2012, 36 pages.

membres en difficulté²⁴⁸. C'est pourquoi la Deutsche Bundesbank a considéré que le FMI, « In line with its mandate, it may use the provided foreign reserves only to help overcome short-term balance of payments difficulties and thus cover a temporary need for foreign currency. By contrast, any financial contribution by the Fund to solve structural problems that do not imply a need for foreign currency – such as the direct financing of budget deficits or financing of a bank recapitalization – would be incompatible with its monetary mandate »²⁴⁹.

En second lieu, au-delà de cette interprétation rigide de l'article V, Section 3, paragraphe a), du Statut du FMI qui reste incertaine, « il pourrait être avancé que l'assistance financière du FMI se fonde sur une interprétation téléologique ou plus souple de son acte constitutif »²⁵⁰. En effet, le Statut du FMI considère, dans son article 1 paragraphe iii), que le but de son assistance financière est de « promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les Etats membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes »²⁵¹, ce qui justifierait les opérations de financement du FMI en faveur des Etats membres de la zone euro, destinées à maintenir la stabilité de la monnaie unique dans son ensemble. En ce sens, W. Buiter et E. Rahbari ont posé la problématique de l'article V du Statut du FMI, dans leur rapport sur « Greece and the fiscal crisis in the Eurozone », en considérant que : « However, it is clear that IMF itself does not use the term balance of payments in this narrow way, but instead uses it to refer to the balance of a nation's external transactions more broadly. Clearly, Greece has a balance-of-payments problem. Its low private and public sector saving rates have resulted in persistent external current account deficits, which have cumulated into a large negative net external investment position... The IMF, with its long history of providing external resources to over-extended governments and nations on a short-term basis and against strict macroeconomic, financial and budgetary conditionality, is ideally set up to address precisely these kinds of difficult conditions »²⁵². Ils considèrent que l'absence d'un tel accord avec les Etats membres de la zone euro est due principalement à l'opposition de la BCE et aussi à des raisons politiques²⁵³. A cet égard, on pourra considérer que les opérations réalisées

²⁴⁸ BISMUTH R., *Opus cité*, p. 752.

²⁴⁹ Deutsche Bundesbank, « Financing and representation in the International Monetary Fund », *Monthly Bulletin*, mars 2010, p. 61.

²⁵⁰ BISMUTH R., *Opus cité*, p. 752.

²⁵¹ Fonds monétaire international, Statuts du Fonds Monétaire International, *Opus cité*, art. I, paragraphe iii.

²⁵² BUITER W., RAHBARI E., "Greece and the fiscal crisis in the Eurozone", *Center for Economic Research, Policy Insight*, n°51, septembre 2010, p. 7.

²⁵³ Its prior absence in dealings with Eurozone member countries can mainly be traced to earlier vehement opposition by the ECB, the President of the Eurogroup (Jean-Claude Juncker) and many other Eurozone representatives (notably the French government) for reasons of pride and prestige. *Ibid.*, p. 7.

par le FMI avec les Etats membres de la zone euro correspondent au sens des règles générales d'interprétation de la convention de Vienne sur le droit des Traités, à l'article 27 paragraphe 3), qui précise qu' : « Il sera tenu compte (...) du contexte (...) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité »²⁵⁴.

Ensuite, l'ampleur du soutien financier accordé par le FMI aux Etats membres de la zone euro n'a pas respecté *a priori* le seuil des quotas défini par le Statut du FMI, qui est fixé à une limite annuelle de 600 % de la quote-part de l'Etat sur une base cumulative²⁵⁵. Cependant, le FMI a considéré qu'il est possible de dépasser cette limite dans le cas de circonstances exceptionnelles. Quant à ces situations, elles doivent être appréciées au cas par cas et à condition que : « A rigorous and systematic analysis indicates that there is a high probability that the member's public debt is sustainable in the medium term. However, in instances where there are significant uncertainties that make it difficult to state categorically that there is a high probability that the debt is sustainable over this period, exceptional access would be justified if there is a high risk of international systemic spillovers »²⁵⁶.

A l'égard de la crise grecque et en raison des taux d'intérêt élevés demandés par les marchés financiers pour octroyer de nouveaux prêts à la Grèce, les Chefs d'Etat ou de gouvernement ont concédé à une déclaration concernant la stabilité financière de la zone euro et, plus particulièrement, de la Grèce au cours de la réunion informelle du 11 février 2010. Ils ont affirmé, dans le cadre de cette réunion, que « tous les membres de la zone euro doivent mener des politiques nationales saines conformes aux règles agréées (et qu'ils) ont une responsabilité partagée pour la stabilité économique et financière dans la zone »²⁵⁷. En effet, les traités constitutifs ne prévoient aucun mécanisme d'assistance financière aux Etats membres de la zone euro en cas de difficultés financières. L'absence d'un tel mécanisme a conduit les Etats membres à déclarer qu'ils allaient soutenir « les efforts du gouvernement grec et son

²⁵⁴ Convention de Vienne sur le droit des traités 1969 CVDT, fait le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, article 27, paragraphe 3, b).

²⁵⁵ The overall access by members to the Fund's general resources shall be subject to (i) an annual limit of 200 percent of quota; and (ii) a cumulative limit of 600 percent of quota, net of scheduled repurchases.

« Access policy and limits in the credit tranches and under the extended fund facility and on overall access to the fund's general resources, and exceptional access policy-Review and modification », Décision n°14064-(08/18), adopted 22 février 2008.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Union européenne, Bruxelles, 11 février 2010.

engagement pris aujourd'hui de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris l'adoption de mesures additionnelles, pour garantir que les objectifs ambitieux définis dans le programme de stabilité pour 2010 et les années suivantes soient atteints »²⁵⁸, en appelant à la Grèce de mettre en œuvre des mesures rigoureuses et déterminées afin d'abaisser le déficit public à 4% en 2010²⁵⁹. En outre, les Chefs d'Etat ou de gouvernement ont invité le Conseil ECOFIN à adresser des recommandations à la Grèce sur la proposition de la Commission afin qu'elle puisse procéder à la réduction du déficit excessif²⁶⁰.

Alors que la Grèce s'obstinait à ne pas solliciter une assistance financière, une description du mécanisme d'assistance financière, qui allait être mis en place, a été formulée par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro. Il en ressort que ce mécanisme viendra s'ajouter au financement du FMI, l'objectif étant d'inciter à retourner vers des financements de marché, au plus tôt, sur la base d'une tarification adaptée du risque ; il ne sera plus question d'accorder un financement au taux moyen de emprunts des pays de la zone euro²⁶¹. Ainsi, « dans le cadre d'un accord comprenant une implication financière substantielle du Fonds Monétaire International et une majorité de financement européen... »²⁶², des prêts bilatéraux coordonnés peuvent être accordés à la Grèce. En ce qui concerne la mise en œuvre et l'objectif de ce mécanisme, les Etats membres l'ont considéré comme un « dernier recours », c'est-à-dire dans le cas où le financement du marché est insuffisant, afin de « fournir un financement au taux moyen des emprunts des pays de la zone euro » à des « taux d'intérêt non concessionnels, c'est-à-dire qu'ils ne contiendront aucun élément de subvention », où les décisions seront « pleinement compatibles avec le traité et les législations nationales »²⁶³.

Les premières mesures d'assistance financière ont concerné uniquement la Grèce qui a retardé jusqu'au 23 avril 2010 le dépôt d'une demande officielle d'assistance, estimant qu'elle pourrait résoudre le problème sans concours extérieur. En ce sens, la BCE a arrêté des mesures

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ « En 2009, le déficit de la Grèce avait atteint 15,4 % du PIB, et la dette 127,1 %, rappelle Eurostat. Le déficit public de la Grèce a atteint 10,5 % du produit intérieur brut en 2010, soit plus que les 9,4 % estimés jusqu'ici par le gouvernement grec... La dette est, quant à elle, montée à 142,8 % du PIB, contre 142,5 % prévus jusque-là, a ajouté Eurostat, qui publie les chiffres de déficit et de dette pour 2010 notifiés par les Etats de l'UE ».

²⁶⁰ Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil 2011/791/UE modifiant la décision 2011/734/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire, et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, J.O. L 320/28, 3 décembre 2011.

²⁶¹ Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Union européenne, Bruxelles, 25 mars 2010.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*

temporaires concernant l'éligibilité des titres de créance négociables émis ou garantis par le gouvernement hellénique²⁶⁴. Le 10 mai 2010, la Commission européenne, au nom des Etats membres de la zone euro, avec la Grèce prévoyait un programme d'ajustement et de réforme budgétaire, tout comme la BCE, en sa qualité d'agent fiscal des prêteurs de la Grèce qui a pris une décision relative à la gestion des prêts bilatéraux en faveur de la République hellénique²⁶⁵. Associé à l'intervention de l'Union européenne, le FMI a adopté un accord de confirmation²⁶⁶ prévoyant un prêt au profit de la Grèce.

D'après les règles européennes, il est évident de se rendre compte, que les accords de prêts réalisés par le FMI aux Etats membres de la zone euro, présentent une base juridique discutable, tant du point de vue de leur ampleur que de leur objet. Ces accords de prêts sont strictement conditionnés, associant solidarité et responsabilité, puisque la préoccupation est d'éviter l'atteinte à la règle du « no bail-out ».

L'article 125 du TFUE stipule que l'Union reste indépendante des décisions prises par les instances d'un Etat (administrations centrales, autorités régionales ou locales, autres autorités publiques, organismes ou entreprises publics d'un Etat membre). Il en est de même d'un Etat par rapport à un autre. Elle ne prend pas à sa charge ces engagements sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique²⁶⁷. Cette clause dite de « no bail-out » concerne les Etats membres de la zone euro et également les aides bilatérales sous la forme de garanties ou de prêts ayant de meilleures conditions que celles du marché.

Selon le Professeur Håde Ulrich, même si la clause de no bail-out de l'article 125 du TFUE est plus douce en temps de crise, elle ne doit pas être un frein à l'aide aux Etats membres

²⁶⁴ Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne, BCE/2010/3, relative à des mesures temporaires concernant l'éligibilité des titres de créance négociables émis ou garantis par le gouvernement hellénique, J.O. L 117 du 11 mai 2010, p.102.

Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Union européenne, Bruxelles, 25 mars 2010.

²⁶⁵ Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne relative à la gestion des prêts bilatéraux coordonnés en faveur de la République hellénique et modifiant la décision BCE/2007/7, J.O. L 119/24 du 10 mai 2010.

²⁶⁶ « Dans le cadre d'un paquet financier conjoint de 110 milliards d'euros avec l'Union européenne, le FMI a approuvé le 9 mai en faveur de la Grèce un prêt de 30 milliards d'euros sur trois ans qui vise à aider le pays à sortir de la crise de la dette, à relancer la croissance et à moderniser son économie ».

Fonds Monétaire International, Bulletin du FMI en ligne, « Programme de la Grèce : Le FMI approuve un prêt de 30 milliards d'euros en faveur de la Grèce au titre de la procédure accélérée », 9 mai 2010, [visité le 12/03/2014], disponible sur Internet <URL : www.imf.org/~media/Websites/IMF/Imported/external/french/pubs/ft/survey/so/2010/new050910afpdf

²⁶⁷ Art. 125 TFUE.

soumis à des difficultés. Décemment, l'Union européenne doit éviter à tout prix la banqueroute d'un Etat²⁶⁸. Cela permettrait de se désintéresser des garanties normatives de l'Union Monétaire et, par conséquent, d'avoir recours à un accord financier européen²⁶⁹.

En fait, de nombreuses propositions ont été faites afin d'assurer une base juridique permettant l'octroi d'une assistance financière à la Grèce. La procédure de déficit excessif de l'article 126, paragraphe 5 du TFUE, doit être lue en combinaison avec l'article 121, paragraphe 4 qui constitue la base juridique des efforts de l'Union européenne en vue d'influencer la politique économique et financière grecque. Cet article prévoit que, dans le cas où les politiques économiques d'un Etat membre risqueraient de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'Etat membre concerné. Dans ce cadre, la Direction Générale des Affaires Economiques et Financières de la Commission Européenne a décidé de créer une « mission Grèce ». Elle aura pour but d'instaurer le dialogue entre les ministères en cause et de poser un diagnostic et une thérapie de l'état des finances publiques du pays. Il s'agit de savoir si le système de la responsabilité propre des articles 123 à 125 du TFUE a été relativisé afin de justifier un devoir de soutien financier de l'Union européenne et de chaque Etat membre à la Grèce ou s'il s'agissait d'une simple interprétation téléologique²⁷⁰ des termes de l'article 125 du TFUE.

Cette crise a révélé la fragilité et les limites de l'UEM. C'est pourquoi les autorités européennes ainsi que les Etats membres de la zone euro ont affirmé de nouveaux principes et mécanismes de solidarité clairs pour pouvoir contrecarrer la mise en péril de la zone euro.

B. Le problème de la stabilisation de la structure du budget européen

Le niveau et la nature du budget de l'Union européenne²⁷¹ rendent sa contribution à la

²⁶⁸ HÄDE Ulrich, *Finanzausgleich, die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Tübingen, 1996, p. 267.

²⁶⁹ KERBER M. C., « Union monétaire et solidarité financière. Commentaire des aides financières accordées à des Etats de la zone euro au bord de la faillite », *Europolis, Wissenschaftliche Beiträge, Occasional Paper*, p. 4.

²⁷⁰ Une doctrine visant l'explication des phénomènes par l'intervention d'une cause finale (le telos).

²⁷¹ « Le budget communautaire représente 1,1% du revenu national brut (RNB) de l'Union. Cette dernière est donc loin de bénéficier du levier dont disposent des Etats fédéraux comme les Etats-Unis ou le Canada... En outre, les Etats font face à des contraintes budgétaires importantes et sont très réticents à contribuer davantage au budget de l'Union ou à l'autoriser à prélever un impôt qui lui soit propre... Ainsi, la négociation du budget pluriannuel de l'Union pour la période 2007-2013 a conduit à un accord sur la réduction du budget total. Celui-ci sera ramené de 1,1% à 1% du RNB entre 2007 et 2013. La querelle sur la répartition des fonds communautaires a pour effet de rendre très difficile la réallocation des fonds dont dispose l'Union. Ainsi, lors de la négociation du cadre financier 2007-2013, l'objectif annoncé était d'accroître la part des dépenses consacrées aux politiques de compétitivité pour la croissance et l'emploi (Recherche et développement (R&D), énergie et transport, éducation, entreprises,

politique de stabilisation conjoncturelle quasi nulle. Son rôle est d'assurer la mission de redistribution dans la gouvernance économique de l'Union européenne. Pourtant, sa capacité d'investissement enregistre deux caractéristiques quelque peu négatives : - trop petite pour avoir un effet à court terme, - trop peu modulable dans le temps (du fait des rigidités du processus de négociation du budget) pour avoir une action efficace face à une crise économique²⁷².

Cependant, les rapports techniques présentés à ce propos ne parviennent pas à avoir suffisamment de soutien politique. Les rapports Werner de 1970²⁷³ et de MacDougall de 1977 sont partis du principe qu'une union monétaire et une plus grande intégration nécessitaient a minima un budget de 2 à 2,5% du PIB à l'étape pré-fédérale, puis de 5 à 7% à l'étape fédérale, en vue de pouvoir amortir les chocs économiques et d'assurer un seuil plancher de convergence des salaires²⁷⁴. Or, selon certains auteurs, la structure et la faiblesse du budget de l'Union européenne « cantonnent les interventions qu'il peut mobiliser à des niveaux marginaux ou infra marginaux qui restent bien en deçà des seuils d'efficacité, notamment pour apporter une réponse significative à une crise économique et financière de grande ampleur »²⁷⁵. D'après Claude BLUMANN et Louis DUBOIS, l'expression « solidarité » est très controversée du fait de la faiblesse relative du budget européen (entre 1,05 et 1,1 du produit national des Etats membres et à peine un tiers du budget de la France). Il en va de même pour le système des ressources). Outre cela, Claude BLUMANN a considéré qu'il faut « s'interroger sur la consistance de l'idée de solidarité dans les politiques communautaires au regard des moyens financiers qui y sont consacrés »²⁷⁶.

Dans le cadre du plan européen de relance, le Conseil européen des 11 et 12 décembre

emploi). L'allocation des ressources a été de fait très peu modifiée. Près de 80% du budget restent consacrés aux dépenses agricoles (43%) et aux politiques de cohésion (35,6%). La part des politiques de compétitivité reste cantonnée à 8,6% du budget communautaire (+ 1 point par rapport à 2006) ». JOANNIN P., « La gouvernance économique de l'Union européenne : controverses et pistes de réformes », Fondation Robert Schuman, Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Europe, *Question*, n°67, 9 juillet 2009.

²⁷² JOANNIN P., *Opus cité*.

²⁷³ Commission des communautés européennes, WERNER Pierre, *Interim Report on the Establishment by Stages of Economic and Monetary Union*, Bruxelles, 1970.

²⁷⁴ Commission des communautés européennes, MCDUGALL Donald, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Vol. II, Bruxelles, avril 1977.

²⁷⁵ BOURRINET J., VIGNERON P., *Les paradoxes de la zone euro*, Travaux du CERIC, Bruxelles : Bruylant, 2010, p. 7.

²⁷⁶ BLUMANN C., « Union européenne et solidarités : aspects internes et internationaux – Les déclinaisons de la solidarité dans le processus d'intégration communautaire », 7^e Académie européenne d'été, CEDECE, Université Rennes 2, le 11 septembre 2006.

2008 a adopté un ensemble de mesures s'élevant à 200 milliards d'euros afin de maintenir le pouvoir d'achat et de relancer la croissance et l'emploi, dont 170 milliards d'euros de ces fonds proviennent des budgets nationaux, soit 85% du total, tandis que la contribution de l'Union européenne plafonne à 30 milliards d'euros, soit environ 8% du total, ainsi que le reste de ces fonds qui est à environ 7% provenant de la Banque européenne d'investissement (BEI).

En période de chocs économiques, c'est le montant global du budget qui compte plus que la répartition elle-même. Le financement de ce budget se fait par l'intermédiaire des contributions nationales, elles-mêmes puisées dans les recettes fiscales des Etats membres. Ainsi, si le budget européen augmente, ce sont les comptes nationaux et l'équilibre budgétaire qui en pâtissent. C'est le principe des « vases communicants »²⁷⁷ : les recettes fiscales des Etats renflouent la dépense européenne²⁷⁸.

Lors de la négociation sur le budget de l'Union européenne du 8 février 2014 et contrairement aux cycles de négociations précédents²⁷⁹ caractérisés par la focalisation des Etats sur les soldes nets et sur leur contribution brute²⁸⁰, les Etats membres et, en particulier, les Etats très bénéficiaires ne présentaient pas d'opposition à un budget de rigueur.

Il était difficile pour l'Union européenne d'afficher de grandes ambitions économiques, définies par la stratégie européenne 2020, sans accroître ses moyens budgétaires.

²⁷⁷ « En mécanique des fluides, le principe des vases communicants établit qu'un liquide homogène remplissant plusieurs récipients, reliés entre eux à leur base et soumis à la même pression atmosphérique, s'équilibre à la même hauteur dans chacun d'eux ».

²⁷⁸ JOANNIN P., « L'accord sur le budget européen 2014/2020 : la fin d'un (petit) suspense budgétaire ? », Fondation Robert Schuman, Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Europe, *Question*, n°266, 4 février 2013.

²⁷⁹ « La crise économique et celle de l'euro auxquelles ont été confrontés les Etats membres ont conduit à accorder beaucoup d'importance aux taux d'augmentation (en c/p : crédit de paiement) du budget pour 2011 par rapport à 2010. Le Conseil, tout en insistant en bloc sur le principe de limitation de la hausse du budget vu la situation économique de tous les Etats membres, est resté divisé sur la question du montant total des c/p à retenir dans le budget pour 2011, et ce jusqu'au Conseil des 28 et 29 oct. 2010. Douze Etats membres y ont exprimé leur opposition à dépasser en c/p la position du Conseil sur le PB pour 2011 (soit une augmentation de +2,91% des c/p par rapport au PB, budgets rectificatifs n°1 et 2/2010 compris). Ils ont adressé une lettre au président du Conseil à ce sujet. Voir, notamment, SAARILAHTI I., « Les innovations des procédures budgétaires de l'Union européenne : Huitième partie : Le budget de l'Union pour 2011 – La première procédure selon les nouvelles dispositions budgétaires du traité de Lisbonne », *Revue de l'Union européenne (R.U.E.)*, n°553, décembre 2011.

²⁸⁰ « Les négociations antérieures avaient été centrées sur les CP (crédits de paiement) - qui vont se traduire par des prélèvements sur les recettes fiscales nationales -, bien d'avantage que sur les CE (crédits d'engagement) qui relèvent plus de l'affichage politique. L'accord se fera cette année sur les CE. Le montant des CP sera encore plus contraint, autour de 0,98%, de telle sorte que les contributions réelles des Etats membres seront stabilisées. La négociation du CFP (Cadre Financier Pluriannuel) 2014/2020 marque incontestablement la victoire de la logique budgétaire défendue par les Etats membres ». Voir JOANNIN P., « L'accord sur le budget européen 2014/2020 : la fin d'un (petit) suspense budgétaire ? », *Opus cité*.

La crise financière et économique a un impact sur l'augmentation des moyens financiers européens et, ainsi, sur la problématique des ressources propres. A cet égard, nous pouvons identifier plusieurs effets des chocs systémiques sur la question des nouvelles ressources propres à l'Union européenne. Sachant que le budget européen est relativement modeste par rapport à l'économie européenne et aux budgets nationaux en Europe, les ressources supplémentaires qu'il procure, sont loin d'être négligeables et sont devenues indispensables pour la survie de certains groupes ou établissements bénéficiaires²⁸¹. Le mot d'ordre est donc de maîtriser les dépenses et les financements²⁸². La maîtrise des dépenses publiques est plus acceptée chez les Etats membres, dès lors que le budget européen est essentiellement financé par des ressources prélevées sur les recettes fiscales nationales.

Ainsi, en dépit de la question des ressources propres, le financement du budget de l'Union européenne est une dépense qui est régulièrement à la charge des Etats membres²⁸³. « Que ce soit avec une norme de « progression zéro » de la dépense - comme en France - ou avec une réduction brute de la dépense publique, tout prélèvement supplémentaire au profit de l'Union creuse le solde budgétaire²⁸⁴ ou doit être compensée par une baisse équivalente des autres dépenses nationales »²⁸⁵. Cette norme de dépenses de l'Etat, appelée « zéro volume », consiste à faire évoluer les dépenses au même rythme que l'inflation. Autrement dit, il ne faut pas tenir seulement compte de l'accroissement des dépenses budgétaires, mais de celui de l'ensemble des charges publiques²⁸⁶. Or, depuis 1970, le taux de croissance des dépenses budgétaires de la France a augmenté plus rapidement que le PIB. Cependant, le champ d'application de cette règle a été élargi depuis la Loi de finances initiale 2008, en y incluant les recettes sur les prélèvements au profit de l'Union européenne.

A l'opposé de l'effet reflexe, on identifie l'effet d'appel qui est celui du soutien à la croissance²⁸⁷. En effet, les Etats membres en difficulté ne semblent pas capables d'opter, de

²⁸¹ MAYSTADT P., MINET-DERMINÉ F., *Comprendre l'économie : Le marché et l'Etat à l'heure de la mondialisation*, 4^{ème} éd., Bruxelles : Luc Pire, 17 janvier 2008, p. 238.

²⁸² JOANNIN P., « Vers un nouveau financement de l'Union ? », Fondation Robert Schuman, Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Europe, *Question*, n°257, 29 octobre 2010.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ « Le solde budgétaire de l'Etat est en France la différence entre le niveau des recettes et le niveau des dépenses constatées dans le budget de l'Etat. Lorsque ce solde est positif, il s'agit d'un excédent. Dans le cas contraire, on parle de déficit ».

²⁸⁵ JOANNIN P., « Vers un nouveau financement de l'Union ? », *Opus cité*.

²⁸⁶ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 15^{ème} éd., Issy-les-Moulineaux : L.G.D.J : Coll. Manuels, 09/2016, p.108.

²⁸⁷ JOANNIN P., « Vers un nouveau financement de l'Union ? », *Opus cité*.

façon isolée, pour une politique de relance budgétaire²⁸⁸. Cet état des lieux donne à l'Union européenne une place importante en matière de relance. Ce rôle a été bien défini par la stratégie Europe 2020. En revanche, afin que les objectifs de la stratégie « Europe 2020 » soient remplis, une augmentation du budget européen est attendue²⁸⁹. Même si certains députés européens pensent que seul le budget européen peut la supporter, il est tributaire des budgets nationaux²⁹⁰. Le principe d'autonomie garde la faveur de la Commission européenne de manière à ce que les priorités européennes ne soient pas soumises aux budgets nationaux qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles²⁹¹.

La négociation du cadre financier pluriannuel au Conseil européen en 2013 ainsi que son résultat en sont une triste illustration. Comme nous l'avons mentionné précédemment, 85 % du budget annuel de l'Union européenne, soit environ 140 milliards, sont financés par des contributions nationales²⁹² ; plusieurs Etats membres cherchent à minimiser voire à s'opposer à l'augmentation du montant du c/p. « Cet état de fait a donné naissance, chez les contributeurs nets, à une attitude résumée par l'expression « I want my money back », qui met à mal la raison d'être d'un budget commun et remet en cause le principe de solidarité pourtant fondateur de l'Union »²⁹³. Afin de pallier cette lacune, il faut que les Etats membres envisagent la création d'une nouvelle ressource propre qui alimenterait le budget de l'Union européenne sans passer par le budget des Etats membres.

Outre cela, les crises ont constitué le catalyseur qui a fait ressurgir l'idée d'une intégration différenciée au sein de l'Union européenne et incitent les États membres à satisfaire l'impératif d'une mise en cohérence rationalisée de leurs systèmes. Cela devra constituer une nouvelle phase de refondation des concepts d'intégration de la zone euro et de l'Union européenne. Les crises et la question du Brexit doivent présenter l'occasion d'une mise en place des règles communes dans le double but d'uniformiser et de rationaliser les deux niveaux d'intégration, tels que la participation au marché unique et la participation à l'UEM. Le

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ Commission européenne, Communication de la Commission, « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », (COM (2010) 2020 final, Bruxelles, 3 mars 2010).

²⁹⁰ Sénat, Rapport d'information fait par BERNARD-REYMOND P., « Les ressources propres du budget de l'Union européenne », Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes, Rapport d'information n°385, 21 février 2012, p.12.

²⁹¹ *Ibid.*, p.12.

²⁹² Parti écologiste « Ecolo », « Europe : Europe International Coopération au développement. Asile et migration », Programme Ecolo 2014, Livre Relations internationales, Chapitre EUROPE, Bruxelles, p.19.

²⁹³ Parti écologiste « Ecolo », « Europe : Europe International Coopération au développement Asile et migration », *Opus cité*, p.19.

Royaume-Uni, déjà bénéficiaire des politiques économiques financées par les institutions de l'Union européenne, a obtenu depuis 1984 un rabais sur sa contribution au budget²⁹⁴, et constitue un fort exemple des États qui cherchaient à diminuer leur contribution au budget européen²⁹⁵.

Le Royaume-Uni a voté en juin 2016 la sortie de l'Union européenne, dont son caractère effectif se réalisera dans deux ans, voire plus en cas de prorogation. Dans l'éventualité où le gouvernement britannique enclenche la procédure de sortie de l'Union européenne, le cadre juridique applicable sera celui de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TFUE)²⁹⁶. Par conséquent, l'article 50, paragraphe 2 du TFUE sous-mentionné attribue au Royaume-Uni le droit de négocier et de conclure un accord fixant les modalités de son retrait avec l'Union européenne. Si l'aboutissement des négociations avait lieu, son retrait prendra effet à la date d'entrée en vigueur de l'accord et les traités européens ne seraient plus applicables par et à l'égard du Royaume-Uni. Au cas où cet accord présumé ne prévoirait pas le maintien de la contribution britannique au budget de l'Union européenne, les États membres devraient augmenter leur contribution totale d'environ 7 milliards d'euros soit environ 6% des recettes totales afin de maintenir le budget. La contribution nette et réelle de cet État membre, qui bénéficie déjà d'un traitement de faveur, est inférieure à sa contribution théorique. « La différence s'appelle la « correction britannique » ou « UK correction » dans les documents comptables de l'Union européenne. Mais, en dépit de cette correction, la contribution nette du

²⁹⁴ GAMBIER-CAMPY T., ZOU J., GUÉRIN M., « Brexit ou Rremain : Europe, prépare son avenir ! », Paris : Institut Montaigne, juin 2016, p.13.

²⁹⁵ Sénat, Rapport fait par DE MONTGOLFIER A., « Le Brexit : quelles conséquences économiques et budgétaires ? », Session ordinaire de 2015-2016, Rapport d'information n°656, Rapport fait au nom de la Commission des finances sur les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juin 2016.

²⁹⁶ L'article 50 du traité sur l'Union européenne : 1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. 2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. 3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. 4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent. La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. 5. Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49.

Royaume-Uni varie de 10,76 à 7,09 milliards d'euros par an²⁹⁷.

If the United Kingdom (UK) were to leave the European Union (EU) and attempt to rejoin it later, it is going to be a very lengthy and painful process. There are multiple conditions that will have to be met before the UK can re-gain entry to the EU. To mention few, all current EU member states have to approve the re-entry. In addition, the UK might not be able to restore all the special benefits that it currently has with the EU such as the UK reduced contribution to the EU budget, negotiated legislation opt-outs, and others²⁹⁸.

§.2 Le concours mutuel : mécanisme d'assistance financière aux Etats hors zone euro

L'article 143 TFUE stipule un concours mutuel nommé « Aide à la balance des paiements », sous forme « d'octroi de crédits limités de la part d'autres Etats membres », qui peut être accordé à un Etat membre « en cas de difficultés ou de menace grave de difficulté dans la balance des paiements ».

Ce moyen d'assistance financière constitue un mécanisme d'aides aux Etats qui éprouvent des difficultés dans leur balance des paiements. Il ressort d'une logique différente de celle qui régit le fondement juridique du mécanisme de stabilité financière des Etats membres de la zone euro. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'un concept de solidarité politique entre les Etats membres de l'Union européenne, mais d'un instrument de convergence économique de l'UEM « conçu pour soutenir l'effort de convergence fourni par l'Etat membre n'ayant pas adopté l'euro en vue de sa participation à l'UEM »²⁹⁹(A).

Dans ce contexte, nous procéderons à l'étude de la mise en œuvre du « concours mutuel » après sa communautarisation en 1988 et, plus particulièrement, à la suite de la crise financière de 2008. Le « concours mutuel » « peut prendre la forme d'une action concertée auprès d'autres organisations internationales (FMI) ; des mesures nécessaires pour éviter des détournements de trafic quand l'Etat concerné maintient ou rétablit des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers ; et de l'octroi de crédits limités de la part d'autres Etats membres, sous

²⁹⁷ SAPIR J., « Les conséquences budgétaires du BREXIT », Blog de Jacques SAPIR sur l'Europe et la Russie, 16 juin 2016.

²⁹⁸ UK Government, The process for withdrawing from the European Union Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, Europe Directorate, Foreign and Commonwealth Office, London, February 2016, p. 20.

²⁹⁹ AUDIT Mathias (dir.), *Insolvabilité des Etats et dettes souveraines*, Paris : LGDJ, 2011, p. 248.

réserve de leur accord »³⁰⁰. L'article 143 ne prévoit pas les moyens de mise en application du concours mutuel, c'est à l'article 352 TFUE que revient cette tâche (B).

A. Un mécanisme de stabilité financière de l'UEM : fondement juridique et mise en œuvre

Le remaniement et la pérennisation du mécanisme du concours mutuel mis en place le 22 mars 1971, par le Conseil, sur la base des ex-articles 108 du Traité instituant la Communauté économique européenne (traité CEE) (article 143 du traité TFUE) et 103 (article 122 du traité TFUE)³⁰¹, démontre le lien étroit entre le concours financier et la réalisation de l'UEM. Le « mécanisme de concours financier à moyen terme » est établi pour une durée de cinq ans, renouvelable pour une même durée. Ce mécanisme permettra aux Etats membres de se venir mutuellement en aide. C'est un engagement collectif des Etats membres pour accorder un crédit dont le plafond maximum est établi à 2 milliards d'écus lors de sa création. Chaque Etat y contribue à concurrence de son propre plafond. L'Italie a donc pu en bénéficier en 1974 et sous cette forme³⁰². En effet, la Cour a considéré, dès 1969³⁰³, que le principe de solidarité a été mis en œuvre par le traité de Rome dans ses dispositions en matière de politique économique, en soulignant que : « la solidarité, qui est la base de ces obligations comme de l'ensemble du système communautaire conformément à l'engagement stipulé par l'article 5 du traité, trouve d'ailleurs son prolongement, à l'avantage des Etats, dans la procédure de concours mutuel prévue à l'article 108 en cas de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un Etat membre »³⁰⁴.

L'article 143, paragraphe 1 du TFUE, a autorisé le Conseil de décider le concours mutuel aux Etats membres qui n'ont pas encore adopté la monnaie commune, lorsque ceux-ci

³⁰⁰ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), Gouvernement de Luxembourg, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur : Le concours mutuel de l'article 143 TFUE », 2004.

³⁰¹ « Rappelons-nous que le « concours mutuel » a été introduit par le traité de Rome. Il serait plus précis d'affirmer que ce traité avait consacré une « clause de sauvegarde communautaire applicable en cas de difficultés de balance des paiements ». AUDIT M. (dir.), *Insolvabilité des Etats et dettes souveraines*, Opus cité, p. 241. Voir également, CARREAU D., « Art. 108 », in CONSTANTINESCO V., et al., « Traité instituant la CEE, commentaire article par article », *Economica*, 1992, p. 618.

³⁰² Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur : Le concours mutuel de l'article 143 TFUE », Opus cité.

³⁰³ GANSHOF VAN DER MEERSCH W., *L'ordre juridique des communautés européennes et le droit international*, Pays Bas : Ed. Alphen aan den Rijn Sijthoff et Nordhoff, 1978, Collection : Recueil des cours, 1975, 5, p. 155.

³⁰⁴ CJCE, arrêt du 10 décembre 1969, Commission des Communautés européennes c/ République française, aff. jointes 6 et 11-69, ECLI:EU:C:1969:68.

font face à des difficultés ou des menaces graves de difficultés dans leur balance des paiements.

Cet article prévoit, dans son paragraphe 2, qu'il peut s'agir d'une action concertée auprès d'autres organisations internationales (FMI). Il peut également intervenir par des mesures destinées à lutter contre le détournement de trafic dans le cas où un Etat maintient ou rétablit des restrictions quantitatives contre le pays tiers. Il en est de même en cas d'octroi de crédits limités de la part d'autres Etats membres, sous réserve de leur accord³⁰⁵. En termes de mise en œuvre, le concours mutuel est accordé par le Conseil à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission si les mesures prises (non financières) sont insuffisantes.

Le pouvoir d'action en matière de concours mutuel repose sur l'article 352 TFUE qui requiert l'unanimité au Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. C'est au Parlement européen et au Conseil que revient d'accorder une assistance macrofinancière (AMF) depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne conformément à l'article 212 du TFUE et à la procédure législative ordinaire, sans préjudice de la procédure d'urgence prévue à l'article 213 TFUE³⁰⁶.

De manière à accélérer le processus de décision et à instaurer une base formelle et transparente de cet instrument financier, un règlement cadre a été prévu en matière d'assistance macrofinancière (Résolution du 3 juin 2003 du Parlement européen³⁰⁷. En revanche, au cours de la réunion tripartite du 27 février 2013, le recours à la procédure législative ordinaire en matière d'adoption de chaque décision d'octroi d'une AMF a été maintenu par les représentants du Parlement et du Conseil. C'est lors de la sixième réunion tripartite du 25 avril 2013 qu'il a été décidé, par accord de principe entre le Parlement et le Conseil, que la procédure législative remplacerait la compétence d'exécution de la Commission. À cette occasion, le représentant de la Commission a officiellement fait état du désaccord de cette institution sur cette approche, en déclarant que la Commission pourrait envisager de retirer la proposition de règlement-cadre si le recours à la procédure législative ordinaire était retenu pour l'adoption de chaque décision d'octroi d'une AMF, étant donné que, selon ladite institution, une telle modification dénaturerait

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ CJUE, arrêt du 14 avril 2015 (grande chambre), Conseil de l'Union européenne c/ Commission européenne, aff. C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217.

³⁰⁷ Parlement européen, Résolution n°2002/2265(INI), 3 juin 2003.

cette proposition et donnerait lieu à des difficultés d'ordre constitutionnel importantes³⁰⁸.

Le Conseil, soutenu par dix Etats membres³⁰⁹ a introduit en juillet 2013 auprès de la CJUE un recours en annulation contre la décision de la Commission de retirer le 8 mai 2013 une proposition de règlement-cadre concernant l'assistance macrofinancière (AMF) à des Etats tiers. Présentée en juillet 2011, cette proposition prévoyait de rendre l'AMF « plus rapide et plus efficace » et d'accélérer la prise de décision pour chaque opération d'AMF qui doit être approuvée par le Conseil et le Parlement européen en conférant à la Commission le pouvoir de l'adopter via un acte d'exécution, mais « sous le contrôle d'un comité composé de représentants des États membres ». La Commission avait notamment critiqué des « retards entre la demande d'aide présentée par un pays et l'approbation » de l'AMF ce qui « amoindrit l'efficacité de cet instrument » et évoqué des éléments du processus décisionnel qui ont « tendance à nuire à l'efficacité et à la transparence de l'AMF »³¹⁰.

Dans son arrêt du 14 avril 2015, la Cour rappelle que le pouvoir de la Commission dans le cadre de la procédure législative ordinaire ne se résume pas à présenter une proposition, ainsi qu'elle a le pouvoir de modifier sa proposition voire, au besoin, de la retirer. Sachant que ce pouvoir ne peut pas investir la Commission d'un droit de veto qui « serait contraire aux principes de l'attribution des compétences et de l'équilibre institutionnel ». La Cour estime cependant, que la Commission doit « exposer au Parlement et au Conseil les motifs de ce retrait et les étayer, en cas de contestation, par des éléments convaincants ». En outre, la Commission peut retirer une proposition lorsque celle-ci est dénaturée par un amendement du Parlement et du Conseil qui « fait obstacle à la réalisation de ses objectifs et qui, partant, la prive de sa raison d'être ». Selon la Cour, le refus du Parlement et du Conseil de transférer à la Commission le pouvoir de prendre des décisions pour l'octroi de l'AMF « aurait dénaturé un élément essentiel de la proposition d'une manière inconciliable avec l'objectif poursuivi par cette dernière ». Par ailleurs, la Cour constate que la Commission s'est efforcée de trouver une solution de compromis qui aurait pris en compte les préoccupations du Parlement et du Conseil et n'a retiré sa

³⁰⁸ CJUE, arrêt du 14 avril 2015, Conseil de l'Union européenne c/ Commission européenne, aff. C- 409/13, *Opus cité*.

³⁰⁹ Allemagne, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays- Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

³¹⁰ Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg, Ministère des Affaires étrangères, « La Commission peut retirer une proposition législative si des amendements apportés par le Conseil ou le Parlement dénaturent la proposition dans un sens contraire à son objectif, estime la Cour de justice de l'UE », *Traités et Affaires institutionnelles*, 14 avril 2015.

proposition que lorsqu'il s'est avéré que le Conseil et le Parlement envisageaient d'amender cette proposition dans un sens contraire à ses objectifs. Ce faisant, la Commission n'a pas, selon la Cour, violé le principe de coopération loyale³¹¹.

Le nouveau mécanisme de concours mutuel est constitué d'un système européen d'emprunt-prêt³¹² : la Commission est autorisée à conclure, au nom de l'Union, des emprunts appropriés auprès des marchés financiers afin de faire face aux difficultés financières d'un Etat bénéficiaire du concours mutuel. Ce dernier doit rester sous la marge autorisée par le budget de l'Union européenne et ne doit pas dépasser 16 milliards d'euros. Mais si le recours aux marchés des capitaux ou aux institutions financières ne peut s'opérer dans des conditions satisfaisantes, ou si la marge disponible sous le plafond d'encours visé au paragraphe 2 s'avère insuffisante, tout ou partie du financement des prêts communautaires est assuré par les autres Etats membres, jusqu'à concurrence des plafonds d'encours, en principal, indiqués en annexe³¹³.

Le concours mutuel a été formalisé dans le traité de Lisbonne, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment. Il profite aux Etats membres localisés hors zone euro. Du fait du peu d'Etats bénéficiaires, l'encours a été, en 2002, revu à la baisse et fixé à 12 milliards d'euros (avec une marge jugée adéquate pour permettre les opérations d'emprunt et prêt réalisés par la Communauté). Il s'ensuit une suppression des garanties supplétives apportées par les Etats membres. Malgré la venue dans l'Union européenne de dix nouveaux membres en 2004, puis de deux en 2007, l'encours maximal du mécanisme est demeuré inchangé³¹⁴.

Ce dispositif a un double rôle, celui de sa participation à la stabilité des relations de change entre l'euro et la monnaie de l'Etat bénéficiaire (cette stabilité est importante pour préserver et maintenir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'Union), et celui de son rôle de garantir que l'effort de convergence produit par l'Etat en situation de dérogation pour adopter l'euro ne soit pas remis en cause par des difficultés de balance des paiements. Sa fonction en matière de soutien des efforts de convergence de ces Etats membres a été affirmée

³¹¹ Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg, Ministère des Affaires étrangères, « La Commission peut retirer une proposition législative si des amendements apportés par le Conseil ou le Parlement dénaturent la proposition dans un sens contraire à son objectif, estime la Cour de justice de l'UE », *Opus cité*.

³¹² Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur : Le concours mutuel de l'article 143 TFUE », *Opus cité*.

³¹³ Conseil des Communautés européennes, Règlement (CEE) n°1969/88 du Conseil du 24 juin 1988 portant sur la mise en place d'un mécanisme unique de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres, *Opus cité*.

³¹⁴ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur : Le concours mutuel de l'article 143 TFUE », *Opus cité*.

par la Commission dans une communication destinée au Conseil intitulée « Réexamen du mécanisme de soutien financier à moyen terme aux Etats membres institué en vertu de l'article 119 du traité » ; elle en décrit les principales caractéristiques, à savoir que le mécanisme intervient dans la remise d'un soutien financier lorsque cela s'avère nécessaire. Ainsi, l'Etat membre bénéficiaire a toute la latitude pour mettre en place les mesures de politique économique indispensables de manière à éviter une crise profonde de balance des paiements et surtout pour soutenir ses efforts de convergence³¹⁵.

B. L'encadrement des assistances financières face à l'instabilité des marchés

La crise financière de 2008 et la dégradation de la situation économique des Etats membres les ont obligés à procéder à la révision de l'encours des prêts susceptibles d'être accordés : ils ont atteint les 25 milliards en décembre 2008 puis les 50 milliards en mai 2009.

Ce mécanisme a été activé plusieurs fois avant l'entrée en troisième phase de l'UEM. On limitera notre explication à la période qui a suivi la communautarisation de ce mécanisme en 1988. Après cette date, le mécanisme a été mis en œuvre afin de contribuer à l'aide des Etats membres en difficulté. Cela a été le cas dès 1991 lors des problèmes de balance des paiements de la Grèce puisque l'économie de ce pays montrait des déficiences structurelles graves affectant ses résultats extérieurs et ses perspectives³¹⁶. En 1993, l'Italie a bénéficié d'une assistance financière à moyen terme, en raison des difficultés que connaissait sa balance des paiements (du fait des sorties considérables de capitaux enregistrées durant la période de perturbations monétaires qui ont entraîné la contraction des réserves de change et l'accroissement de l'endettement à court terme), et des graves déséquilibres structurels qui compromettaient la stabilité de sa balance des paiements³¹⁷.

Avant le début de la crise financière de 2008, la dernière décision d'activation du mécanisme a été prise par le Conseil, en janvier 1993, en faveur de l'Italie. A cet égard, la Commission a souligné dans sa Communication de 2005 sur le « Réexamen du mécanisme de soutien financier à moyen terme aux Etats membres institué en vertu de l'article 119 du traité »,

³¹⁵ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil - Réexamen du mécanisme de soutien financier à moyen terme aux Etats membres institué en vertu de l'article 119 du traité, COM/2005/0331 final.

³¹⁶ AUDIT Mathias (dir.), *Opus cité*, pp. 245 – 246. Voir notamment, Déc. 91/136/CEE du Conseil, du 4 mars 1991, relative à un emprunt communautaire en faveur de la République hellénique, J.O. L 66 du 13 mars 1991, p. 22.

³¹⁷ Conseil des Communautés européennes, Décision 93/67/CEE du Conseil, du 18 janvier 1993, concernant un prêt accordé par la Communauté à la République italienne, J.O. L 22, 30 janvier 1993.

que cette dernière constituait le premier rapport trisannuel sur le principe, les modalités et les plafonds d'encours des prêts du mécanisme de soutien financier à moyen terme qui est adressé au Conseil en application du règlement du Conseil pertinent qu'aucun des Etats membres n'est éligible, n'ayant demandé l'activation du mécanisme sur la période examinée, et que l'adéquation du principe des modalités et du plafond d'encours des prêts n'a pas pu être testée³¹⁸. En outre, elle demeure convaincue que le mécanisme est adapté aux besoins potentiels des Etats membres éligibles. C'est pourquoi elle ne souhaite pas, à ce stade, y apporter une quelconque modification³¹⁹.

En 2008, pour la Commission, la fourniture d'une assistance financière à des Etats membres était une nouvelle attribution puisque l'expérience acquise au début des années 1990 était perdue³²⁰. C'est pourquoi quelques tâtonnements ont été ressentis, car elle n'avait pas pris la pleine mesure des déséquilibres budgétaires et les implications des Etats membres. Cela explique que les programmes initiaux ont été mis en place dans l'urgence comme ce fut le cas pour la Hongrie dont le premier programme a été élaboré en quelques jours seulement³²¹. En 2008, la Hongrie³²² a demandé une assistance financière à la Communauté, aux institutions financières internationales et à d'autres Etats afin de maintenir la viabilité de sa balance des paiements et de rétablir des réserves de devises satisfaisantes. Dans sa décision du 4 novembre 2008, le Conseil a lui accordé le concours mutuel et lui a octroyé une aide financière à moyen terme sous forme d'un prêt de la Communauté. En 2009, la Roumanie³²³ et la Lettonie³²⁴ ont eu recours aussi au concours mutuel et ont obtenu un accord analogue.

³¹⁸ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil - Réexamen du mécanisme de soutien financier à moyen terme aux Etats membres institué en vertu de l'article 119 du traité, *Opus cité*.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Conseil des Communautés européennes, Décision du Conseil, 93/67/CEE, *Opus cité*.

³²¹ Cour des comptes européenne CCE, « L'assistance financière aux pays en difficulté », Rapport spécial n°18/2015, 2015, p. 27.

³²² « Depuis la mi-2006, les autorités hongroises fournissent des efforts importants pour corriger les déséquilibres extérieurs et intérieurs cumulés du pays. En dépit des résultats concrets obtenus au cours des deux dernières années, et notamment de la nette réduction du déficit des administrations publiques et de la baisse progressive du déficit de la balance courante, les marchés financiers hongrois ont subi de fortes tensions depuis le début d'octobre 2008 ». Conseil de l'Union européenne, Décision 2009/103/CE du Conseil, du 4 novembre 2008, accordant le concours mutuel à la Hongrie, J.O. L 37/7, 6 février 2009.

³²³ Conseil de l'Union européenne, Décision 2009/458/CE du Conseil, du 6 mai 2009, accordant un concours mutuel à la Roumanie, J.O. L 150, 13 juin 2009, p. 6. Voir notamment, Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil du 22 octobre 2013, « L'octroi d'un concours mutuel à la Roumanie (2013/532/UE) », J.O. L 286/4, 29 octobre 2013.

³²⁴ Commission européenne, Proposition de Décision du Conseil modifiant la décision du Conseil du 20 janvier 2009 fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Lettonie, COM (2009) 365 final, Bruxelles, 8 juil. 2009.

La Commission, à qui revient la gestion opérationnelle de l'assistance financière³²⁵, en matière de conception et de gestion des programmes d'assistance financière, en interne, fait preuve d'un manque d'expérience presque total ; cette situation n'a pas pu être modifiée dans un délai aussi court³²⁶.

Il ressort, tant de l'article 143 TFUE que du règlement (CE) n° 332/2002, que ce dispositif d'aide est mis en œuvre en cas de difficultés réelles et potentielles de la balance des paiements (déficit) des Etats membres hors zone euro. A cet égard, il s'agit d'une évaluation du besoin de l'Etat en matière de financement extérieur en fonction des marchés financiers. La balance des paiements est avant tout un document comptable qui doit être à l'équilibre. Pour qu'il le soit l'Etat a recours à ses réserves ou à l'emprunt. Cela a pour effet un déséquilibre. Ce document comptable est donc la référence en matière d'appréciation des difficultés de l'Etat entraînées par les marchés financiers. Il est donc primordial de garder un œil vigilant sur les mouvements des capitaux³²⁷. Lors de son interprétation des dispositions relatives aux mouvements des capitaux et aux transferts monétaires dans l'arrêt *Casati*, la CJUE a souligné que : « les mouvements de capitaux présentent (...) des liens étroits avec la politique économique et monétaire des Etats membres... (Ainsi que) la liberté complète de tout mouvement de capital puisse compromettre la politique économique de l'un ou de l'autre des Etats ou provoquer un déséquilibre de sa balance des paiements, nuisant ainsi au bon fonctionnement du marché commun »³²⁸. Le statut de la liberté des mouvements de capitaux a été calqué sur celui des autres libertés du marché intérieur et, cela, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht qui a insufflé l'Union économique et monétaire. C'est depuis le 1^{er} janvier 2014 que l'abolition des restrictions aux mouvements de capitaux et aux paiements entre les Etats membres a été décidée³²⁹. Cela a eu le même effet sur celles entre les Etats membres et les pays tiers en vertu des articles 63 et 66 du traité FUE ; le but est de supprimer ces restrictions³³⁰.

³²⁵ « Cette gestion consiste en grande partie à prendre des décisions clés relatives à chaque programme, comme celle concernant l'octroi initial d'une assistance et, à chaque réexamen, celle portant sur la continuation du programme. La prise de décisions implique le passage par une série d'étapes et une coordination avec le Conseil et les autres partenaires ». Cour des comptes européenne (CCE), « L'assistance financière aux pays en difficulté », *Opus cité*, p. 27.

³²⁶ Cour des comptes européenne (CCE), « L'assistance financière aux pays en difficulté », *Opus cité*, p. 26.

³²⁷ AUDIT Mathias (dir.), *Opus cité*, p. 247.

³²⁸ CJCE, arrêt du 11 novembre 1981, Procédure pénale c/ Guerrino Casati, aff. C-203/80, ECLI:EU:C:1981:261.

³²⁹ Europa, Commission européenne, « La libre circulation des capitaux », The Banking and finance website, 07 juin 2016.

³³⁰ CJCE, arrêt du 18 décembre 2007 (grande chambre), Skatteverket c/ A., aff. C-101/05, ECLI:EU:C:2007:804.

Dans ses décisions d'assistance financière aux Etats membres en difficulté, le Conseil procède, dans ces considérations, à une analyse prospective de la situation économique et financière de ces Etats. En pratique, le Conseil se fonde sur l'analyse fournie par la Commission. S'il n'appartient pas au juriste d'apprécier les justifications économiques, la lecture de la motivation des décisions du Conseil conduit à la conclusion suivante : le soutien financier permet d'aider l'Etat membre aux prises avec l'instabilité du marché³³¹. A titre d'exemple, la décision accordant le concours mutuel à la Roumanie souligne que même si les besoins bruts de financement sont couverts jusqu'à la fin 2015 et qu'il est toujours possible de faire appel aux sources de financement du marché, il n'en demeure pas moins que cette demande est justifiée au titre du principe de précaution (concours accordé au titre des décisions 2009/458/CE et 2011/289/UE du Conseil), bien que la Roumanie maîtrise sa balance des paiements. Cependant, les fluctuations des taux de change, la volatilité des mouvements internationaux des capitaux et les évolutions négatives dans la zone euro entraînant des pressions négatives sur le secteur bancaire, étant toujours d'actualité, incitent au recours au concours mutuel de l'Union³³². Ces extraits illustrent que le dispositif d'assistance financière aux Etats membres à moyen terme est destiné à rétablir la confiance des marchés financiers.

Le concours mutuel, qui est initialement prévu pour soutenir les efforts de convergence des Etats membres, constitue, désormais, un moyen de faire face à la crise financière. Le Parlement européen envisage dans sa résolution du 20 novembre 2008, d'encourager les Etats membres hors zone euro à chercher à obtenir, au sein de l'Union européenne, un éventuel soutien financier à moyen terme pour faire face au déficit de leur balance des paiements et cela avant de solliciter une aide au niveau international. Deux raisons sont mises en avant : les rigoureuses actions spéculatives sur les monnaies de ces Etats membres et l'ampleur des déséquilibres extérieurs actuels (dus principalement à une forte expansion du crédit non gouvernemental)³³³.

Section 2. La mise en place des dispositifs de soutien financier adaptés

La solidarité, qui est souvent perçue comme une transcendance de l'intérêt général, a

³³¹ AUDIT Mathias (dir.), *Opus cité*, p. 247.

³³² Décision du Conseil, du 22 octobre 2013, accordant un concours mutuel à la Roumanie, (2013/532/UE), J.O. L 286/4, 29 oct. 2013.

³³³ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2008 sur l'établissement d'un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres, Doc. 2008/0208(CNS), pts. E – G, paragraphe 1.

constitué une condition de légalité de l'action des Etats membres de la zone euro dans la mise en place des mécanismes de solidarité.

La déficience des pouvoirs de l'Union européenne et, plus particulièrement, de la gouvernance de la zone euro en matière d'assistance financière aux Etats membres de la zone euro s'est manifestée par l'absence d'un cadre spécifique concernant les Etats membres de la zone euro. A titre principal, se pose la question de la compatibilité des dispositifs d'assistance financière avec le principe de non renflouement. Il s'agit là d'une interdiction préalable, destinée aux Etats membres, de prendre en charge les engagements d'autres Etats membres. Ce principe n'interdit pas seulement les engagements préalables des Etats mais aussi les engagements a posteriori « ce qui permet de garantir la crédibilité de la règle » (§.1).

Comme nous l'avons déjà évoqué à plusieurs reprises, la crise grecque éclata alors que le déficit prévu pour l'année 2009 avait été volontairement faussé. Le principe d'une assistance financière à la Grèce fut affirmé par les Chefs d'Etat ou de gouvernement qui ont concédé à une déclaration concernant la stabilité financière de la zone euro et, plus particulièrement, de la Grèce au cours de la réunion informelle du 11 février 2010.

En fait, la première version des mécanismes d'assistance financière (MESF et FESF) n'a été prévue que pour une durée limitée. En vertu de ces statuts, « le FESF ne peut plus octroyer une assistance après le 30 juin 2013, échéance à laquelle, il a fallu se rendre à l'évidence, le spectre d'une crise des dettes souveraines ne se serait pas dissipé »³³⁴. C'est pourquoi la pérennisation du mécanisme de soutien financier s'est avérée une exigence politique et juridique. L'assistance financière, octroyée par le MES, « fonctionne selon des modalités analogues et est façonnée par le rapport de force entre l'économique et le politique »³³⁵. En fait, ce mécanisme est au cœur d'un débat relatif au respect de la clause de « no bail-out » (article 125 du TFUE), et au cœur de la question des compétences attribuées à l'Union européenne dans les traités (§.2).

L'interaction entre le traité MES et le contexte institutionnel européen, qui est considérée comme innovatrice, constitue une source d'interrogations juridiques. Ce traité qui

³³⁴ MARTUCCI F., « TSCG, TMES : Le droit international public au secours de l'UEM », *Revue des Affaires Européennes (Rev. Aff. Eur.) - Law & european affairs. L.E.A.*, 2012/4, p. 718.

³³⁵ AUDIT Mathias (dir.), *Opus cité*, p. 260.

ne peut être signé que par les États membres de la zone euro³³⁶ prévoit que le MES ne sera activé que si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro et de ses États membres, dont son bénéfice est subordonné à une stricte conditionnalité³³⁷. En fait, une assistance financière est accordée à un Etat membre en difficulté, en prenant appui, directement ou indirectement, sur le marché. Ce mécanisme d'assistance financière est fondé sur le principe d'une conditionnalité politique. Ce principe, consacré par le droit de l'Union européenne, exige l'octroi d'une assistance financière pour la mise en œuvre des mesures de politique économique arrêtées en concertation avec les institutions européennes. Cette assistance se fait alors, sous une stricte conditionnalité définie par la Commission, la BCE et le FMI³³⁸. Pour verrouiller juridiquement cette procédure, il est précisé, en outre, que l'octroi d'un prêt à un Etat membre en difficulté est conditionné par la ratification du TSCG à partir du 1^{er} mars 2013. Comme nous l'avons précisé auparavant, il s'agit en fait d'une institution régie par le droit international public, dont ses organes bénéficient de privilèges et d'immunités diplomatiques et fiscales. Cette « institutiton financière internationale » est tout à fait distincte de l'Union. Elle n'est pas réglementée et encadrée par le droit de l'Union. « Le droit qui lui est applicable, c'est le droit engendré par le Traité international lui-même »³³⁹. Pour autant, ce traité de droit international public ne peut s'abstraire du droit de l'Union européenne qui s'impose à ses signataires en qualité de membres de l'Union³⁴⁰. Ce constat est affirmé dans le considérant 4 du traité MES qui rappelle, en effet, que « le strict respect du cadre mis en place par l'Union européenne, de la surveillance macroéconomique intégrée, et en particulier du PSC, du cadre applicable aux déséquilibres macroéconomiques et des règles de gouvernance économique de l'Union européenne, devrait rester le premier rempart contre les crises de confiance qui affectent la stabilité de la zone euro »³⁴¹. L'assistance financière dans le cadre du MES est accordée dans le respect des mécanismes et de la discipline du marché. Il s'agit en fait d'un mécanisme d'assistance financière de dernier recours et son intervention aura lieu au cas où aucune autre

³³⁶ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, J.O.U.E. D/12/3, Bruxelles, 1^{er} février 2012, pt. 7.

³³⁷ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, pt. 6 et art.3.

³³⁸ BOUTAYEB C., *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, *Opus cité*, p. 116.

³³⁹ ROCHAS R., « Les surprises du mécanisme européen de stabilité », *L'Observatoire de l'Europe (Obse)*, 16 novembre 2011, [visité le 15/03/2014], disponible sur Internet <URL : http://www.observatoiredeleurope.com/Les-surprises-du-mecanisme-europeen-de-stabilite_a1656.html

³⁴⁰ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait par M. Henri PLAGNOL au nom de la Commission des affaires étrangères, Rapport fait sur le projet de loi n°4337 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro et le projet de loi n°4336 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*.

³⁴¹ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, pt. 4.

mesure de rétablissement de la stabilité n'est efficace.

§.1 La concrétisation de la solidarité comme outil juridique de stabilisation de crise

Le MES adopté en 2013 s'avère, d'un point de vue juridique, hybride. Il est constitué du fusionnement du MESF et d'une « entité *ad hoc* », le FESF.

Le MESF a été établi par le règlement (UE) n°407/2010 adopté sur le fondement de l'article 122, paragraphe 2 TFUE. Cette disposition prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut déclencher une assistance financière de l'Union à un Etat membre (en proie à des difficultés ou à une menace sérieuse de graves difficultés dues à des catastrophes naturelles ou à des événements exceptionnels). Le Parlement européen est tenu informé par le Président du Conseil de la décision prise³⁴². Les Etats membres de la zone euro ou hors zone euro peuvent certes bénéficier de l'assistance du MESF mais ils doivent contribuer à son financement. Ce dispositif relève d'une méthode d'intégration classique du droit de l'Union européenne. Tous les Etats membres ont été éligibles à ce mécanisme d'aides. En ce qui concerne le MESF, l'article 122, paragraphe 2 semble pleinement remplir sa fonction de disposition de crise. Plusieurs Etats membres n'étaient pas prêts à admettre la mise en place de ce dispositif par un acte de droit dérivé, ni à prendre en charge une obligation de garantie d'un montant d'une grande importance, sans avoir l'approbation de leur Parlement national. Il s'agissait, pour certains, une question de légitimité. A l'égard de la portée de ce dispositif, se pose la question du rôle de l'article 122, paragraphe 2, par rapport à l'article 125 et à l'article 126 du TFUE (en tant que moyen de substitution à la procédure relative aux déficits excessifs) (A).

Le FESF, société anonyme établie au Luxembourg, est, quant à lui, « régi par un « accord cadre » conclu entre lui-même et les Etats membres de la zone euro. Il s'agit donc d'une structure *ad hoc*, de type SPV, garantie par les Etats membres, et qui peut lever jusqu'à 440 milliards d'euro si nécessaire. Ces deux instruments impliquaient à terme l'institution d'un nouveau mécanisme. En effet, tant le MESF que le FESF n'avaient pas vocation à devenir des

³⁴² « Ce principe signifie que « l'Union ne répond pas des engagements des administrations (...) publics d'un Etat membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un Etat membre ne répond pas des engagements des administrations (...) publiques d'un autre Etat membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique », article 122, paragraphe 2, du TFUE.

instruments de stabilisation conjoncturelle pérennes »³⁴³.

Lors du sommet de Deauville, les responsables européens se sont déclarés en faveur de la pérennisation du FESF. Un mécanisme de stabilisation financière opérationnel et pérenne a été établi par l'Union européenne à la suite de l'aggravation de la crise grecque et de l'absence de réactions. Cela explique que le Conseil européen ait choisi d'ajouter à l'article 136 TFUE, dans sa décision de 2011/199, une disposition permettant aux Etats de la zone euro d'instituer un mécanisme de stabilité permanent. Elle en a donc validé le texte. Cela permet donc aux Etats membres dont la monnaie est l'euro de générer un mécanisme de stabilité. Son intervention ne sera effective que si la stabilité de la zone euro le nécessite et sous des conditions bien précises. Ce nouveau paragraphe a permis de donner un fondement de type « constitutionnel » au mécanisme de stabilité européen (MES), qui a remplacé le MESF et le FESF, pour les Etats membres de la zone euro. Il convient de s'interroger si la révision de l'article 136 TFUE, en vue de fonder ce nouveau dispositif, apparaît indispensable dès lors que le FESF a pu être institué, modifié et révisé dans le cadre des traités existants (B).

A. La question de la compatibilité des mécanismes d'assistance avec « *la clause de non-renflouement* »

Comme nous l'avons déjà indiqué auparavant, les Etats membres de la zone euro en difficulté ne peuvent pas bénéficier d'une aide financière sur le fondement de l'article 143 TFUE. A première vue, la seule possibilité qui leur est offerte semble résider dans l'assistance fondée sur l'article 122, paragraphe 2 du TFUE, qui permet à l'Union européenne, à la suite d'une décision du Conseil votée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, d'accorder une assistance financière à un Etat membre en difficulté.

L'accélération de la crise des dettes budgétaires et le risque de sa propagation à d'autres Etats membres de la zone euro ont amené l'Union européenne à mettre en place un cadre plus spectaculaire pour l'assistance des Etats en difficulté³⁴⁴, notamment trois Etats membres de la zone euro, la Grèce (nous le verrons ci-après), l'Irlande et le Portugal. Le 10 mai 2010, le Conseil Ecofin a adopté un mécanisme d'intervention basé sur deux volets, dont le

³⁴³ CLERC O., « L'arrêt Pringle ou la validation juridictionnelle des approfondissements passés, présents, et à venir de la gouvernance économique de la zone euro », *Journal d'actualité des droits européens (JADE)* de l'Université de Bordeaux - Politiques économique et monétaire, 2012.

³⁴⁴ Banque de France, Eurosystem, « La crise de la dette souveraine », *Documents et débats*, n°4, Paris, mai 2012, p.70.

premier consiste en un MESF basé sur l'article 122, paragraphe 2 du TFUE ; le deuxième renforce une « facilité » qui repose sur un accord intergouvernemental qui a été établi le 7 juin 2010, pour trois ans, sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois, dénommée « Facilité européenne de stabilité financière »³⁴⁵. Le MESF, qui est accessible aux Etats membres de la zone euro comme aux autres Etats membres de l'Union européenne, « peut mobiliser, dans le contexte d'une assistance conjointe UE/FMI, et selon une forte conditionnalité, jusqu'à 60 milliards d'euros »³⁴⁶. Le FESF, quant à lui, collecte des fonds et fera des prêts seulement pour les Etats membres de la zone euro, « pour un montant maximal de 440 milliards d'euros, sur la base d'une stricte conditionnalité, avec la garantie individuelle des membres de la zone euro »³⁴⁷.

En ce qui concerne la légitimité du MESF, se pose essentiellement la question du rôle de l'article 122, paragraphe 2 par rapport à la clause de non renflouement.

Comme nous l'avons déjà explicité auparavant, l'article 125 du TFUE prévoit, dans son paragraphe 1, que l'Union reste indépendante des engagements internes pris par les Etats et que les Etats ne sont pas responsables des décisions prises par les autres Etats³⁴⁸. En principe, l'article 122 du TFUE s'applique lorsque les autres dispositions spécifiques ne s'appliquent pas. Et c'est son deuxième paragraphe qui est visé par le règlement (UE) n°407/2010, parce qu'il se réfère spécifiquement à une assistance financière : lorsqu'un Etat fait face à des difficultés actuelles, voire futures, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels indépendants de sa volonté, une assistance financière peut lui être accordée par le Conseil, après avoir été proposée par la Commission et cela sous certaines conditions³⁴⁹. Dès lors, cette clause n'interdit pas les États membres, selon la CJUE, d'accorder un soutien financier à un État en difficulté qui reste responsable de ses engagements créanciers, pourvu que les conditions attachées à un tel soutien soient de nature à inciter ce dernier à mener une politique budgétaire saine³⁵⁰.

³⁴⁵ BOUTAYEB C., *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne : Éléments pour une théorie, Opus cité, p. 118.

³⁴⁶ Ibid., p. 118.

³⁴⁷ Ibid., p. 118.

³⁴⁸ Article 125, paragraphe 1, du TFUE.

³⁴⁹ Article 122, paragraphe 2, du TFUE.

³⁵⁰ CJUE, Communiqué de presse n°154/12, « La Cour de justice donne son feu vert au mécanisme européen de stabilité (MES) », arrêt dans l'affaire C-370/12, Thomas Pringle c/ Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Luxembourg, le 27 novembre 2012, p. 4.

En outre, son premier paragraphe énonce expressément la limitation de son application tout en stipulant que « sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les Etats membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie »³⁵¹. Il est intéressant de noter que les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique européen et l'esprit du droit européen ont permis de dégager le principe de solidarité entre Etats membres comme principe général du droit qui est inconnu du droit textuel³⁵². En outre, la procédure relative aux déficits excessifs prévue à l'article 126 du TFUE ne peut pas remplacer l'assistance au titre de l'article 122, paragraphe 2³⁵³.

La survenance de situations exceptionnelles a eu pour conséquence l'intervention sans pour autant que le Conseil de l'Union européenne intervienne. Sachant que ce dernier a le droit de mettre en place une surveillance postérieure au programme dans le cadre établi par les articles 121 et 136 du TFUE, susceptible de durer jusqu'au terme du remboursement du prêt³⁵⁴. On n'est donc pas face à un dispositif « ordinaire » de péréquation fédérale, comme le cas de la République fédérale allemande (RFA), où la solidarité financière entre Etats régionaux est un principe de base. En fait, les capacités financières nécessaires de la Fédération et des Länder doivent être ajustées entre eux « de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée »³⁵⁵. Cette solidarité fédérale est affirmée par la constitution allemande en ses articles 72 paragraphes 2 et 3 et 106 paragraphes 2 et 3.

Dès que la situation qui l'a suscité prend fin, l'accord d'aide est stoppé. L'intervention prend un caractère de conditionnalité (comme nous le verrons dans la section suivante) afin d'éviter l'aléa moral³⁵⁶ et pour des raisons d'équité. Une forme de proportionnalité doit être

³⁵¹ Article 122, paragraphe 1, du TFUE.

³⁵² MASSON A., *Droit Communautaire : Droit institutionnel et droit matériel*, Bruxelles: Éd. Larcier : Coll. Manuels Larcier, 2^{ème} éd., 2009, p. 230.

³⁵³ BOUTAYEB C., *Opus cité*, p. 119.

³⁵⁴ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, pt. 17.

³⁵⁵ AUTENNE J., DI PIETRO A., *L'Europe face à la régionalisation fiscale : compétence, concurrence, compétitivité et efficacité*, 1^{er} éd., Bruxelles : Éd. Bruylant, janvier 2009, p. 260.

³⁵⁶ « Défini par Adam Smith à la fin du XVIII^{ème}, l'aléa moral (moral hazard) est la maximisation de l'intérêt individuel sans prise en compte des conséquences défavorables de la décision sur l'utilité collective ». JAOUEN A., LE ROY F., *L'innovation managériale Comptabilité Finance Marketing Contrôle Stratégie Management SI Production Entrepreneuriat RSE*, Paris : Éd. Dunod : Coll. : Management Sup, 2013, p. 69.

conforme à l'objectif à atteindre³⁵⁷.

L'octroi de l'assistance revient, en principe, à l'Union et non pas aux Etats membres du fait que le Conseil a écarté le recours à des prêts de l'Union garantis par les Etats membres pour le second volet du mécanisme « général » (FESF). « C'est en quelque sorte à une mise en œuvre modalisée de l'article 122, paragraphe 2, vu l'urgence, qu'il a été procédé les objectifs et les conditions fondamentales des deux volets étant identiques »³⁵⁸. A cet égard, U. HÄDE considère que l'action des Etats membres ne peut pas être déclarée contraire au droit de l'Union européenne, parce que cette disposition ne permet qu'une action de celle-ci.

Concernant la question de la relation entre l'article 122, paragraphe 2 et l'article 125, on s'interroge sur la nature des mesures que le Conseil peut adopter au titre de l'article 122, paragraphe 2.

En fait, cet article ne prévoit pas ces mesures et ne mentionne qu'« une assistance financière ». Ainsi, le terme choisi laisse entrevoir qu'il reste au Conseil le choix dans les mesures à prendre. Cela permet donc d'assurer la stabilité financière de l'Union dans son ensemble et non pas l'intérêt des créanciers de l'Etat assisté. De plus, demeure la garantie accordée à l'Union européenne ou à un organisme *ad hoc* pour les prêts qu'il contracte en empruntant sur les marchés³⁵⁹.

En outre, un mécanisme de stabilité peut être mis en place par les Etats membres, dont la monnaie est l'euro, si la stabilité de la zone euro est menacée et dans des conditions strictes³⁶⁰. Le Conseil a également fixé les modalités de fonctionnement de ce nouveau mécanisme (MES), qui a été institué par un traité intergouvernemental conclu le 2 février 2012, sous la forme d'une institution financière internationale.

B. Le développement des contentieux en matière de restructuration des dettes souveraines : le cas de la Grèce

³⁵⁷ BOUTAYEB C., *Opus cité*, p. 120.

³⁵⁸ BOUTAYEB C., *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne : Éléments pour une théorie, *Opus cité*, p. 120.

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 121.

³⁶⁰ Assemblée nationale (Ass. nat.), « Projet de loi autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro », Présenté au nom du Premier ministre FILLON F. par JUPPE A., Dossier législatif n°4337, 8 février 2012.

Les voies de recours en contentieux, relatifs aux mesures de restructuration pour la dette souveraine grecque adoptées par les institutions européennes ou nationales, sont diversifiées³⁶¹ : des recours contentieux devant les juridictions nationales ; des procédures arbitrales devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)³⁶², (la loi grecque n°4050/2012 (cf. infra) était à l'origine de cette procédure) ; des recours en annulation devant le Tribunal contre la décision 2012/153/UE de la BCE (cf. infra) et des recours en indemnité.

Vu l'accroissement du contentieux porté par les créanciers devant les tribunaux arbitraux internationaux, il est intéressant de faire référence à l'affaire Poštová banka du 20 mai 2013³⁶³ devant le CIRDI, organisme important pour les Etats à la tête d'une dette publique insoutenable et devant, par conséquent, prendre des mesures difficiles. Dans cette affaire, le tribunal arbitral a tranché en affirmant que les parts des titres obligataires émis par le gouvernement grec ne sont pas des investissements protégés au titre du traité bilatéral d'investissement entre la Slovaquie et la Grèce et que la protection au titre de la convention CIRDI n'était pas effective puisqu'elles ne pouvaient pas prétendre à être rattachées à une opération économique ni à une prise de risque opérationnel³⁶⁴. La compétence d'un tribunal arbitral saisi sur le fondement d'un traité de protection des investissements³⁶⁵ se concentre sur la conformité des Etats débiteurs aux principes du droit international public³⁶⁶. Dans sa sentence rendue le 13 avril 2015, le tribunal arbitral CIRDI a affirmé cette hypothèse en considérant que le requérant ne pouvait pas s'en remettre au tribunal. La jurisprudence relative aux traités d'investissement s'en verra enrichie du fait de son caractère exceptionnel car c'est la première fois qu'un tribunal signale son incompétence en matière de parts dans les titres obligataires de

³⁶¹ PIGEON N., « La Banque centrale européenne n'est pas responsable des pertes subies par les créanciers privés de la Grèce dans le cadre du plan de restructuration de la dette publique grecque (Commentaire du Tribunal, arrêt du 7 octobre 2015, affaire T-79/13, Accorinti et al. c/ BCE) », *Les Carnets européens*, vol. 1, n°1, 22 avril 2016, p. 232.

³⁶² « Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) a été créé en 1965 au sein de la Banque mondiale, par la Convention de Washington de 1965 instituant un mécanisme d'arbitrage sous les auspices de la Banque mondiale ».

³⁶³ CIRDI, Poštová banka, a.s. et ISTROKAPITAL SE c/ République hellénique, CIRDI aff. n°ARB/13/8, 29 septembre 2016.

³⁶⁴ Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, « Cleary Gottlieb remporte un arbitrage historique pour la Grèce », Communiqué de presse par SOLLOGOUB S., CGSH Service Europe, 14 avril 2015.

³⁶⁵ AUDIT M., *La dette souveraine devant les tribunaux arbitraux internationaux*, Annuaire international des droits de l'Homme, Vol. VII (2012-2013), Sakkoulas Pub. / LGDJ, 2014, p. 331.

³⁶⁶ BERGÉ J.-S. (dir.), *La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Regards croisés d'internationalistes privatistes et publicistes*, Paris : A. Pédone : Coll. Cahiers internationaux, 2011, pp. 65-81.

dettes souveraines³⁶⁷.

Pour la Grèce, c'est l'annonce, par le Premier ministre grec en octobre 2009, du déficit budgétaire de cette même année à 12,7% du PIB contrairement au chiffre déclaré par le gouvernement précédent, soit 6%, qui a provoqué la baisse de la note souveraine de « A- à BBB+ » par Fitch Ratings et Standard & Poor's et de « A1 à A2 » par la société de notation Moody's.

Malgré les efforts fournis pour ramener le déficit budgétaire à 2,8% du PIB (conformément aux règles définies dans le PSC et le programme de réduction et d'augmentation de la fiscalité), le plan d'aide à la Grèce de 110 milliards d'euros de prêts validés par le Conseil européen et la création du « FESF » (750 milliards d'euros), la crise de la dette s'est propagée et les marchés financiers n'ont pas été rassurés.

L'accès au financement sur les marchés financiers de la Grèce s'est révélé de plus en plus difficile après l'annonce de la dégradation de sa dette souveraine par les agences de notation financière et, de ce fait, après l'augmentation des taux de financement de cet Etat membre à 27% sur les obligations à 10 ans³⁶⁸. C'est pourquoi le Conseil européen a, en mars 2011, accordé une réduction du taux d'intérêt de l'assistance européenne et a décidé une augmentation de sa maturité de 3 à 7 ans et demi ; le but était de palier les difficultés et de rétablir la confiance sur les marchés financiers³⁶⁹.

La défiance systémique des investisseurs envers les dettes souveraines grecques et envers toutes les catégories de créanciers, qui ont un lien avec elles, a été renforcé par la dégradation de la note souveraine grecque par les sociétés de notation, Standard & Poor's de « B à CCC » et par Fitch de « B + à B - ». Dès lors, ces agences de notation ont dégradé la note des dettes au rang d'investissement « hautement spéculative ». « Une telle évaluation est justifiée, selon Standard & Poor's, par le taux des CDS (credit default swap), l'assurance contre le défaut, négociée de gré à gré »³⁷⁰. Suite à la crise financière de 2008, les institutions de

³⁶⁷ Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, « Cleary Gottlieb remporte un arbitrage historique pour la Grèce », *Opus cité*, p.1.

³⁶⁸ JOSPE I., MONTEFIORE J., TRIN É., « Les failles des agences de notation », Centre de réflexion sur la guerre économique, Paris, 2012, p.13.

³⁶⁹ Sénat, Rapport fait par MM. HUMBERT J.-F. et SUTOUR S., Rapport d'information n°645, Sénat - session ordinaire de 2010-2011, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la crise économique et financière en Grèce, *Opus cité*, p. 9.

³⁷⁰ *Ibid.*, p.10.

l'Union européenne ont entrepris des efforts considérables pour contrôler les ventes à découvert. Avant que l'Union européenne ait un cadre réglementaire européen relatif à la question des « ventes à découvert », des États membres, comme l'Allemagne et la France, ont adopté, les 20 et 22 septembre 2008, des mesures d'urgence pour les interdire. Ces mesures d'interdiction et de restriction n'ont pas eu l'effet escompté et ont conduit à une limitation de la liquidité sur les marchés³⁷¹. Cela risquait aussi de créer la confusion sur les marchés et d'imposer aux participants aux marchés des coûts supplémentaires³⁷². Le Conseil a adopté le 21 février 2012, un règlement sur « la vente à découvert » qui vise à résoudre tous ces problèmes, suite au compromis du 18 octobre 2011 avec le Parlement européen et à l'approbation, en novembre 2011, du règlement par le Comité des représentants permanents ou COREPER³⁷³. Ainsi, le rôle de la vente à découvert garantissait le bon fonctionnement des marchés financiers, notamment, pour assurer la liquidité du marché et contribuer à l'efficacité du processus de formation des prix³⁷⁴.

Devant cette situation et face aux risques de contagion de la crise grecque, de nouveaux financements devaient être trouvés, alors que la Grèce ne pouvait plus revenir sur les marchés. En vue de couvrir intégralement le déficit de financement, les États membres ont convenu, le 21 juillet 2011, de soutenir un nouveau programme pour la Grèce avec le FMI et la contribution volontaire du secteur privé³⁷⁵.

La décision finale sur ce plan appelé, « plan Marshall pour la Grèce », a été rendue après que le gouvernement grec ait validé, après l'obtention de l'autorisation de son parlement, un programme d'économie budgétaire (28,4 Mds d'euros) et de privatisation (50 Mds d'euros) de manière à déclencher l'accord d'une assistance financière du FMI et de l'Union

³⁷¹ SIMON Y., *Les 100 mots des marchés dérivés*, Paris : Presses Universitaire de France : Coll. Que sais-je ?, 3^{ème} éd., 21 mai 2014, p. 57.

³⁷² Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Adoption du règlement sur la vente à découvert et les contrats d'échange sur risque de crédit », Presse 54, (OR. fr), Doc. 6625/12, Bruxelles, 21 février 2012.

³⁷³ Le Comité des représentants permanents ou Coreper (article 240 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) est chargé de préparer les travaux du Conseil de l'Union européenne. Il est composé des représentants des pays membres de l'UE ayant rang d'ambassadeurs auprès de l'Union européenne et est présidé par le pays de l'UE qui assure la présidence du Conseil.

³⁷⁴ Conseil de l'Union européenne, « Adoption du règlement sur la vente à découvert et les contrats d'échange sur risque de crédit », *Opus cité*.

³⁷⁵ Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etats ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE, SN 3159/2/, 11 Rev. 2, 21 juillet 2011, p. 2.

européenne³⁷⁶.

Les modalités de la mise en place de ce second programme d'aide à la Grèce ont pu être encadrées et définies le 19 juin 2011 par les ministres des Finances de l'Eurogroupe³⁷⁷ sur la base d'un financement additionnel avec une participation volontaire et informelle des créanciers privés (banques, compagnies d'assurances, fonds d'investissement). Avec l'avis positif de la BCE³⁷⁸, accordé le 17 février 2012, le parlement grec a voté le 23 février la loi n°4050/2012³⁷⁹, modifiant les titres d'émission ou de garantie de l'État, tout en introduisant une clause d'action collective (cf. infra : paragraphe 2) de manière rétroactive, en vue de forcer l'ensemble des créanciers à appliquer la décision d'échange. Dans l'affaire du 21 juillet 2016, *Mamatas et autres c/ Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)³⁸⁰ a affirmé que ces clauses de restructuration constituaient une mesure appropriée et nécessaire à la réduction de la dette publique grecque et à la prévention d'un défaut de paiement et que l'existence et l'activation de telles mesures, était l'une des conditions posées par les

³⁷⁶ RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Opus cité, p. 88.

³⁷⁷ C'est en 1997 que le Conseil européen a créé l'Eurogroupe après avoir instaurée l'Union économique monétaire (UEM). Le Château de Senningen au Luxembourg y a abrité sa première réunion le 4 juin 1998. Cependant, cette assemblée ne sera appelée Eurogroupe qu'après le Conseil de Nice des 7-9 décembre 2000. L'existence de l'Eurogroupe sera véritablement validée lors de son inscription au TFUE, réformé en 2009 avec le traité de Lisbonne. L'article 137 du TFUE dispose que : « Les modalités des réunions entre ministres des États membres dont la monnaie est l'euro sont fixées par le protocole sur l'Eurogroupe ».

Le protocole n°14 du même traité confirme la nature « informelle » de l'Eurogroupe. En effet, bien que son rôle soit fondamental dans la politique économique de la zone euro, on ne peut pas l'évoquer en tant que véritable institution de l'Union européenne puisque l'Eurogroupe a en charge toutes les décisions concernant la monnaie unique. Cela est dû au fait que les représentants des États membres hors zone euro, lors du Conseil ECOFIN, ne votent pas sur les dossiers concernant l'euro.

Dans son article 1^{er}, le Protocole n°14 sur l'Eurogroupe stipule que : « Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro se réunissent entre eux de façon informelle. Ces réunions ont lieu, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. La Commission participe aux réunions. La Banque centrale européenne est invitée à prendre part à ces réunions, qui sont préparées par les représentants des ministres chargés des finances des États membres dont la monnaie est l'euro et de la Commission ».

³⁷⁸ Conformément aux dispositions des articles, 127, paragraphe 4, du TFUE : « La Banque centrale européenne peut, dans les domaines relevant de sa compétence, soumettre des avis aux institutions, organes ou organismes de l'Union appropriés ou aux autorités nationales » et 282, paragraphe 5, du TFUE : « Dans les domaines relevant de ses attributions, la Banque centrale européenne est consultée sur tout projet d'acte de l'Union, ainsi que sur tout projet de réglementation au niveau national, et peut soumettre des avis ».

³⁷⁹ La loi n°4050/2012 du 23 février 2012, intitulée « Règles relatives à la modification des titres, à l'émission ou à la garantie de l'État grec avec l'accord des porteurs d'obligations » (FEK A' 36/23.2.2012), fixe les modalités de la restructuration des obligations de l'État grec.

³⁸⁰ La Convention européenne des droits de l'homme a stipulé, dans son article 19, qu'« Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses protocoles, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme, ci-dessous nommée « la Cour ». Elle fonctionne de façon permanente ».

investisseurs institutionnels internationaux pour réduire leurs créances³⁸¹.

La BCE a la compétence de délivrer son avis, aux institutitons et organes de l'Union et aux autorités nationales, en vertu des articles, 127, paragraphe 4 et 282, paragraphe 5, du TFUE, de l'article 2, paragraphe 1, al. 3 et l'article 6 de la décision du Conseil (CE) n°98/415 du 29 juin 1998 relative à la consultation de la BCE par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation³⁸². Dans son avis sur le projet de la loi grecque n°4050/2012, la BCE a considéré que : « The case of the Hellenic Republic is exceptional and unique. The aim of the draft provisions is to facilitate private sector involvement (...), by introducing into Greek law a procedure to facilitate, in accordance with collective action clauses (CACs), bondholder negotiation of and agreement to an exchange offer by the Hellenic Republic for its government bonds. The adoption of the draft provisions, together with other fiscal and structural measures, will facilitate a possible restructuring of the sovereign debt of the Hellenic Republic to help place it on a path of debt sustainability »³⁸³. The ECB finds that « the use of CACs as a procedure to achieve an exchange of bonds is broadly aligned with general practice »³⁸⁴.

Le gouvernement hellénique a conclu l'accord sur la décote des titres de sa dette, dit PSI (private sector involvement), avec les banques et autres créanciers privés le 9 mars 2012 (décote de 53,5%). Une majorité qualifiée de 75% des créanciers privés a accepté, le 9 mars 2012, l'offre d'échange fixant à 53,5% les pertes sur la valeur faciale des titres. L'échange de dette avait, en effet, pour objectif de faire économiser à la Grèce 107 milliards de dette (soit 50% du PIB grec).

En outre, cette restructuration n'est plus considérée comme « volontaire », ce qui a déclenché les CDS souverains sur la Grèce et qui a conduit les agences de notation Moody's et Fitch rating à annoncer que la Grèce ne sera pas en mesure de rembourser intégralement ses créanciers. L'ISDA (International Swaps and Derivatives Association), association de référence

³⁸¹ CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, requêtes n°63066/14, 64297/14 et 66106/14, CEDH 256 (2016), para. 116.

³⁸² Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil 98/415/CE du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation, J.O. L-189, 03 juillet 1998, pp. 42-43.

³⁸³ European central Bank, Opinion of the European central Bank of 17 February 2012 on the terms of securities issued or guaranteed by the Greek State, (CON/2012/12), 17 february 2012, para. 2.1 et 2.2.

³⁸⁴ European central Bank, Opinion of the European central Bank of 17 February 2012 on the terms of securities issued or guaranteed by the Greek State, *Opus cité*, para. 2.4.

sur les CDS, a considéré lors de la réunion de son « Determination Comittee »³⁸⁵, le 9 mars 2012, que l'accord PSI sur la restructuration de la dette publique grecque constituait un « événement de crédit », de nature à justifier le paiement des « credit default swaps (CDS) ». The Determinations Committee « determined that the invoking of the collective action clauses by Greece to force all holders to accept the exchange offer for existing Greek debt constituted a credit event under the 2003 ISDA Credit Derivatives Definitions »³⁸⁶. Chaque détenteur de (CDS), ou « l'assuré » contre la dette grecque, a été remboursé de 78,5 dollars pour chaque titre valant 100 dollars³⁸⁷.

Par ailleurs, une « Task force » chargée d'apporter une assistance technique à la Grèce a été mise en place, afin de veiller à la bonne application de l'accord de restructuration. La Task Force a lancé des projets en accord avec l'administration grecque dans les domaines de l'administration fiscale, de la gestion des finances publiques, c'est-à-dire essentiellement la maîtrise des dépenses, de la réforme administrative et dans plusieurs autres domaines³⁸⁸. Ainsi, les Grecs ont eu le sentiment d'être placés sous la tutelle³⁸⁹ d'un centre régional européen de Task Force, pour la réalisation de ses réformes structurelles et institutionnelles et pour l'accélération de l'absorption des fonds européens.

Par son arrêt de chambre³⁹⁰, rendu le 21 juillet 2016 (cf. supra), la CEDH a constaté

³⁸⁵ C'est l'International Swaps and Derivatives Association (ISDA) qui décide si les CDS seront déclenchés ou non à travers ses « Determination Committees » régionaux. La décision est prise sur la base d'événements de crédit répertoriés, notamment dans le cas d'une restructuration (ou échange de dette) imposée aux créanciers de manière coercitive, mais non si celle-ci est acceptée volontairement. Ce principe est cohérent avec celui des agences de notation qui n'actent le défaut en cas de restructuration que si celle-ci est coercitive. COUDERT V., GEX M., « Pourquoi le règlement des CDS grecs n'a pas conduit à la débâcle redoutée », Banque de France, *Revue de la stabilité financière (RSF)*, n°17, avril 2013, p.157.

³⁸⁶ ISDA (International Swaps and Derivatives Association), Greek Sovereign CDS Credit Event Frequently Asked Questions (FAQ) March 9, 2012, p.1.

³⁸⁷ RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Opus cité, p. 90.

³⁸⁸ Commission européenne, Communiqué de presse, « Septième rapport d'activité de la task force pour la Grèce : les réformes produisent des résultats », Mémo 14-495, Bruxelles, 23 juillet 2014.

³⁸⁹ CORIAT B., LANTENOIS C., « *De l'Imbroglia au Chaos : la crise grecque, l'Union européenne, la finance... et nous* », Les économistes atterrés, note du 2 avril 2013, p. 5.

³⁹⁰ Une demande de renvoi devant la Grande Chambre est actuellement en cours conformément aux articles 42 et 43 de la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'amendée par les protocoles n°11 et 14, complétée par le Protocole additionnel et les protocoles n°4, 6, 7, 12 et 13.

Article 42 : Arrêts des chambres : « Les arrêts des chambres deviennent définitifs conformément aux dispositions de l'article 44, paragraphe 2 ».

Article 43 : Renvoi devant la Grande Chambre : « 1. Dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une chambre, toute partie à l'affaire peut, dans des cas exceptionnels, demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. 2. Un collège de cinq juges de la Grande Chambre accepte la demande si l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses protocoles, ou encore une

que la Grèce pouvait légitimement prendre ces mesures en vue de maintenir la stabilité économique et la restructuration de la dette, dans l'intérêt général de l'Union européenne³⁹¹, tout en affirmant que les autorités nationales bénéficient d'un « large pouvoir discrétionnaire non seulement pour choisir les mesures visant à garantir le respect des droits patrimoniaux ou à réglementer les rapports de propriété dans le pays, mais également pour prendre le temps nécessaire à leur mise en œuvre³⁹². La Cour examine, dans ce recours, la question de savoir s'il s'agit d'une violation du droit à la propriété, figurant à la violation de l'article 1^{er} du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'homme, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention³⁹³, en ce qui concerne l'opération d'échange de titres grecs.

Parallèlement à l'échange de titres de dette détenus par les créanciers privés, la BCE et les banques centrales nationales (BCN) des Etats membres de la zone euro, d'une part, et la Grèce, d'autre part, sont parvenus à un accord, le 15 février 2012, sur l'échange de leurs titres contre des titres nouveaux, dont la valeur nominale et les taux d'intérêts sont identiques aux titres de dettes initiaux. La légalité de cette opération d'échange avec les détenteurs publics a été confirmée par la CEDH dans l'affaire du 21 juillet 2016. Elle a considéré, dans cette affaire, qu'il ne s'agissait pas d'une discrimination illégale au sens de l'article 14 de la CEDH (cf. infra), en raison notamment de la difficulté d'établir des critères précis de différenciation entre porteurs³⁹⁴, de la difficulté de localiser les porteurs d'obligations auprès des établissements dépositaires de ces titres dans le marché des obligations qui est très volatil³⁹⁵, du risque de mettre en péril l'ensemble de l'opération avec des conséquences désastreuses pour l'économie grecque³⁹⁶ et de la nécessité de maintenir la dynamique de l'opération et d'agir rapidement³⁹⁷.

question grave de caractère général. 3. Si le collège accepte la demande, la Grande Chambre se prononce sur l'affaire par un arrêt ».

³⁹¹ CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, *Opus cité*, para. 103.

³⁹² CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, *Opus cité*, para. 89.

Voir dans ce sens, CEDH, arrêt de la Grande Chambre du 28 septembre 2005, Broniowski c/ Pologne, Grande Ch., n°31443/96, 2004-V, para.182.

³⁹³ Article 1^{er} de la CEDH : Obligation de respecter les droits de l'homme : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ».

Article 14 de la CEDH : Interdiction de discrimination : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

³⁹⁴ CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, *Opus cité*, para. 137.

³⁹⁵ CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, *Opus cité*, para. 136.

³⁹⁶ CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, *Opus cité*, para. 138.

³⁹⁷ CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, *Opus cité*, para. 139.

Par ailleurs, en vertu de l'article premier de la décision du 5 mars 2012 relative à l'éligibilité des titres de créance négociables émis ou totalement garantis par la République hellénique dans le cadre de l'offre d'échange d'obligations par celle-ci (BCE/2012/3), les titres de créance négociables émis ou totalement garantis par la République hellénique ne remplissant pas les exigences minimales de l'Eurosystème en matière de seuils de qualité du crédit, telles que précisées par les règles du dispositif d'évaluation du crédit de l'Eurosystème applicables à certains actifs négociables, sont utilisés comme garanties pour les opérations de crédit de l'Eurosystème³⁹⁸, pour la durée du rehaussement de crédit³⁹⁹.

Des créanciers privés ont exercé un recours auprès du Tribunal (affaire T-79/13, *Accorinti e.a. c/ BCE*) afin d'obtenir une réparation du préjudice qui leur a été causé qui s'élève à 12 millions d'euros, à la suite de l'adoption par la BCE de la décision 2012/153/UE, ainsi que d'autres actes de la BCE liés à cette restructuration⁴⁰⁰. Des détenteurs privés avaient déjà introduit un recours en annulation devant le Tribunal, ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2012/153/UE de la BCE, du 5 mars 2012, qui a été déclarée comme irrecevable⁴⁰¹.

La spécificité de cette affaire est donc le résultat de ces quelques éléments de contexte, affirment quelques auteurs⁴⁰², car l'adoption de la loi grecque aurait induit, à priori, le dommage subi par les créanciers privés⁴⁰³. Dans son arrêt du 21 juillet 2016 (affaire *Mamatas et autres c. Grèce*), la CEDH a écarté cette hypothèse, tout en affirmant que la valeur nominale ne représente pas la véritable valeur marchande à la date à laquelle la Grèce a adopté la loi n°4050/2012 (mesure litigieuse)⁴⁰⁴, en précisant que le point de référence pour apprécier le degré de la perte subie par les requérants ne saurait être le montant que ceux-ci espéraient

³⁹⁸ Banque centrale européenne (BCE), Décision de la Banque centrale européenne du 5 mars 2012 relative à l'éligibilité des titres de créance négociables émis ou totalement garantis par la République hellénique dans le cadre de l'offre d'échange d'obligations par la République hellénique, (BCE/2012/3) (2012/153/UE), J.O. L 77/19, 16 février 2012, article 1^{er}.

³⁹⁹ *Ibid.*, article 2.

⁴⁰⁰ Trib., communiqué de presse, « Le préjudice subi en 2012 par les détenteurs privés de titres de créance grecs dans le cadre de la restructuration de la dette publique de l'État grec n'est pas imputable à la BCE, mais aux risques économiques normalement inhérents aux activités du secteur financier », communiqué de presse n°119/15, arrêt dans l'affaire T-79/13 *Alessandro Accorinti e.a. c/ BCE*, Luxembourg, 7 octobre 2015, p.1.

⁴⁰¹ Trib., ordonnance du 25 juin 2014 (quatrième chambre), *Alessandro Accorinti et autres c/ Banque centrale européenne (BCE)*, aff. T-224/12, ECLI:EU:T:2014:611.

⁴⁰² PIGEON N., « La Banque centrale européenne n'est pas responsable des pertes subies par les créanciers privés de la Grèce dans le cadre du plan de restructuration de la dette publique grecque (Commentaire de Tribunal, arrêt du 7 octobre 2015, affaire T-79/13, *Accorinti e. a. c/ BCE*) », *Opus cité*, p. 234.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 234.

⁴⁰⁴ CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. *Mamatas et autres c/ Grèce*, *Opus cité*, para. 112.

percevoir au moment de l'arrivée à maturité de leurs obligations⁴⁰⁵. La Cour a affirmé la conclusion du gouvernement grec, selon laquelle, la valeur réelle était influencée par la réduction de la solvabilité de l'État intervenue avant l'adoption des mesures litigieuses⁴⁰⁶.

Les requérants ont soutenu, dans l'affaire Accorinti T-79/13, l'idée que la BCE a commis plusieurs illégalités susceptibles d'engager la responsabilité de l'Union, dont l'accord d'échange du 15 février 2012, le refus de la BCE de participer à la restructuration de la dette publique grecque, l'adoption de la décision du 5 mars 2012, 2012/153/UE et les déclarations des deux présidents successifs de la BCE qui avaient laissé entendre qu'il n'y avait pas de risques démesurés à investir dans les titres de créances négociables émis par la Grèce⁴⁰⁷.

D'un point de vue économique, certains auteurs constatent que même si des institutions européennes ou internationales affirment et assurent le remboursement des prêts, il est compliqué d'évaluer le poids des croyances des autres agents économiques⁴⁰⁸. En économie, ce problème est appelé « inertie » : ce terme s'explique par la réaction tardive des agents économiques par rapport aux nouvelles informations, cela a pour impact de minimiser l'efficacité de l'intervention⁴⁰⁹.

Selon les requérants dans l'affaire Accorinti T-79/13, les divers actes et déclarations de la BCE sont constitutifs d'une violation du principe de protection de la confiance légitime⁴¹⁰, d'une violation du principe d'égalité de traitement des créanciers privés au sens des articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴¹¹, et d'un détournement de pouvoir et d'une violation du principe de proportionnalité, de cohérence et de rationalité⁴¹².

En outre, s'agissant de la question du lien de causalité, les juges soulignent que « la requête expose, de manière suffisante, cohérente et compréhensible, les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels se fonde ce recours pour satisfaire aux exigences de l'article 44,

⁴⁰⁵ *Ibid.*, para. 112.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, para. 82.

⁴⁰⁷ PIGEON N., « La Banque centrale européenne n'est pas responsable des pertes subies par les créanciers privés de la Grèce dans le cadre du plan de restructuration de la dette publique grecque (Commentaire de Tribunal, arrêt du 7 octobre 2015, affaire T-79/13, Accorinti et al. c. BCE) », *Opus cité*, p. 239.

⁴⁰⁸ CHEVILLON G., « Une perte de contrôle : le cas de la crise grecque », ESSEC - École supérieure des sciences économiques et commerciales - Cergy-Pontoise, 01 juillet 2015.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ Trib., arrêt du 7 octobre 2015 (quatrième chambre), Alessandro Accorinti e.a. c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-79/13, ECLI:EU:T:2015:756, consid. 73 et suiv.

⁴¹¹ *Ibid.*, consid. 84 et suiv.

⁴¹² *Ibid.*, consid. 103 et suiv.

paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du 2 mai 1991⁴¹³ »⁴¹⁴. Les requérants constatent, en procédant à une analyse contrefactuelle, que la loi grecque n°4050/2012 ne pouvait pas rompre le lien de causalité entre le dommage subi et le comportement illégal reproché à la BCE⁴¹⁵.

Il est intéressant de mentionner que sont peu fréquents les recours en indemnité, introduits contre la conduite de la politique économique et monétaire des institutions européennes en période de circonstances exceptionnelles en ce qui concerne la question de l'association des détenteurs privés au plan de restructuration de la dette grecque, qui ont franchi le stade de l'examen de la recevabilité.

Parmi ces recours, on cite celui introduit le 26 juin 2014, Theodorakis et Theodoraki/Conseil (affaire T-495/14), et celui du 26 juin 2014 Berry Investments/Conseil (Affaire T-496/14), par lesquels les requérants soutiennent que les préjudices sont apparus lorsque le Conseil de l'Union européenne, a agi au-delà des limites de ses compétences et en violation du droit de l'Union. Cela a conduit, voire contribué, à la dégradation des dépôts bancaires des requérants détenus à la Cyprus Popular Bank Public Co Ltd (Laïki Trapeza)⁴¹⁶. Les procédures principales de ces recours sont toujours en cours.

Cependant, concernant les recours refusés⁴¹⁷, les requêtes n'identifient pas clairement et de manière non équivoque, cohérente et compréhensible l'existence d'un lien de causalité entre le comportement des défendeurs prétendument illégal et les préjudices invoqués par les requérants⁴¹⁸.

⁴¹³ Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015, J.O. 2015, L 105, p. 1, version consolidée.

⁴¹⁴ Trib., arrêt du 7 octobre 2015 (quatrième chambre), Alessandro Accorinti e.a. c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-79/13, *Opus cité*, consid. 58.

⁴¹⁵ *Ibid.*, consid. 56.

⁴¹⁶ Trib., recours introduit le 26 juin 2014 - Theodorakis et Theodoraki c/ Conseil, aff. T-495/14, J.O. C 292, 1^{er} septembre 2014, pp. 52–53 ;

Trib., recours introduit le 26 juin 2014 - Berry Investments c/ Conseil, Aff. T-496/14 J.O. C 292 du 1^{er} septembre 2014.

⁴¹⁷ Trib., ordonnance du 5 octobre 2015, (quatrième chambre), Georgios Kafetzakis et autres c/ Parlement européen et autres, aff. T-38/14, ECLI-EU-T-2015-785.

Trib., ordonnance du 5 octobre 2015, (quatrième chambre), Grigoris Grigoriadis et autres c/ Parlement européen et autres, aff. T-413/14, ECLI-EU-T-2015-786.

Trib., ordonnance du 1^{er} septembre 2015, Alcimos Consulting SMPC c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-368/15 R, ECLI-EU-T-2015-584.

⁴¹⁸ Trib., ordonnance du 5 octobre 2015, (quatrième chambre), Grigoris Grigoriadis et autres c/ Parlement européen et autres, aff. T-413/14, *Opus cité*, consid. 31.

En effet, les juges statuent au fond sur l'existence du lien de causalité afin de savoir si ledit préjudice a été causé par les comportements reprochés à la BCE⁴¹⁹. La jurisprudence constante⁴²⁰ rapporte que les institutions ou leurs agents dans l'exercice de leur fonction n'ont pas pu causer des dommages puisque la responsabilité incombait à d'autres parties⁴²¹.

Par ailleurs, s'agissant de la question de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, le Tribunal commence par affirmer qu'il ressort d'une jurisprudence constante⁴²², que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union, envisageable au regard de l'article 340, al. 2, TFUE⁴²³, pour les préjudices causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, suppose la réunion de trois conditions cumulatives, à savoir le comportement illégal reproché à l'institution ou à l'organe concerné, la réalité du dommage allégué et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement critiqué et le préjudice invoqué⁴²⁴. D'après le Tribunal, cette jurisprudence est applicable *mutatis mutandis* à la responsabilité non contractuelle de la BCE⁴²⁵ aux termes de l'article 340, al. 3, TFUE⁴²⁶.

Puisque le recours doit être rejeté dans son ensemble lorsqu'une seule de ces conditions n'est pas remplie⁴²⁷, le Tribunal a choisi de commencer son analyse par la première

⁴¹⁹ CJUE, arrêt du 18 mars 2010 (quatrième chambre), Trubowest Handel GmbH et Viktor Makarov c/ Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, aff. C-419/08, ECLI:EU:C:2010:147, consid. 53.

⁴²⁰ CJUE, arrêt du 4 octobre 1979, Dumortier e.a. c/ Conseil, aff. C-64/76, EU:C:1979:223, consid.21 ; CJCE, arrêt du 30 janvier 1992, Società Finanziaria siderurgica Finsider SpA e.a. c/ Commission des Communautés européennes, aff. jointes C-363/88 et C-364/88, ECLI:EU:C:1992:44, consid. 25.

⁴²¹ *Ibid.*, consid. 59.

⁴²² CJCE, arrêt du 9 novembre 2006 (première chambre), Agraz, SA et autres c/ Commission des Communautés européennes, aff. C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:708, consid. 26.

CJCE, arrêt du 9 septembre 2008, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) e.a. c/ Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, aff. jointes C-120/06 P et C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, consid. 106.

Trib., arrêt du 2 mars 2010 (troisième chambre), Arcelor SA c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. T-16/04, ECLI:EU:T:2010:54, consid. 139.

⁴²³ Art. 340, al. 2, TFUE : « En matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ».

⁴²⁴ Trib., arrêt du 7 octobre 2015 (quatrième chambre), Alessandro Accorinti e.a. c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-79/13, *Opus cité*, consid. 65.

⁴²⁵ *Ibid.*, consid. 65.

⁴²⁶ Art. 340, al. 3, TFUE : « Par dérogation au deuxième alinéa, la Banque centrale européenne doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par elle-même ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ».

⁴²⁷ Trib., arrêt du 13 décembre 2006 (première chambre), Julia Abad Pérez e.a. c/ Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, aff. T-304/01, ECLI:EU:T:2006:389, pt. 132 et pt. 99.

CJCE, ordonnance du 4 octobre 2007 (troisième chambre), É.R. e.a. / Conseil et Commission, C-100/07, EU:C:2007:585, pts. 101 et 132.

Trib., arrêt du 2 mars 2010 (troisième chambre), Arcelor SA c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. T-16/04, *Opus cité*, pt. 140.

condition précitée, relative au comportement illégal reproché à l'institution ou à l'organe concerné. Le Tribunal pourrait prévenir la multiplication des requêtes ayant le même objet dans le but de mettre en avant la condition de l'illégalité⁴²⁸. Suivant la jurisprudence, le Tribunal rappelle que l'illégalité du comportement ne peut résulter que d'une « violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers »⁴²⁹. Or, poursuit le Tribunal, « le critère décisif permettant de considérer qu'une violation est suffisamment caractérisée consiste en la méconnaissance manifeste et grave, par l'institution ou l'organe de l'Union concerné, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation »⁴³⁰. Ainsi, le Tribunal a précisé que, lorsque l'institution en cause ne dispose que d'une marge d'appréciation réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit de l'Union peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée⁴³¹.

Suivant la jurisprudence⁴³², les juges rappellent que, s'agissant du cadre des activités normatives des institutions européennes caractérisées par l'existence d'un large pouvoir d'appréciation, et celle comprenant l'adoption par la BCE d'actes de portée générale, tels que la décision 2012/153/UE, si une institution a volontairement ignoré les limites de l'exercice de ses pouvoirs, la responsabilité de l'Union ne peut être invoquée⁴³³.

Conformément à une jurisprudence bien établie, les juges ont pris la précaution de définir ce qu'il convenait d'entendre par préjudice « anormal » et « spécial ». Un tel préjudice qui doit être né et actuel, doit dépasser les limites des risques économiques inhérents aux

⁴²⁸ PIGEON N., « La Banque centrale européenne n'est pas responsable des pertes subies par les créanciers privés de la Grèce dans le cadre du plan de restructuration de la dette publique grecque (Commentaire de : Trib., arrêt du 7 octobre 2015, affaire T-79/13, Accorinti et al. c. BCE) », *Opus cité*, p. 237.

⁴²⁹ Trib., arrêt du 7 octobre 2015 (quatrième chambre), Alessandro Accorinti e.a. c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-79/13, *Opus cité*, consid. 67.

Voir également, CJCE, arrêt du 4 juillet 2000, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et Jean-Jacques Goupil c/ Commission des Communautés européennes, aff. C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361, pt. 42.

⁴³⁰ Trib., arrêt du 7 octobre 2015 (quatrième chambre), Alessandro Accorinti e.a. c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-79/13, *Opus cité*, consid. 67.

⁴³¹ *Ibid.*, consid. 67.

Voir également, CJCE, arrêt du 10 décembre 2002, Commission des Communautés européennes c/ Camar Srl e.a., aff. C-312/00 P, ECLI:EU:C:2002:736, pt. 54.

Trib., arrêt du 2 mars 2010 (troisième chambre), Arcelor SA c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. T-16/04, *Opus cité*, pt. 141.

Trib., arrêt du 16 septembre 2013 (première chambre), Animal Trading Company (ATC) BV e.a. c/ Commission européenne, aff. T-333/10, ECLI:EU:T:2013:451, pt. 62.

⁴³² CJCE, arrêt du 9 septembre 2008, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) e.a., aff. jointes C-120/06 P et C-121/06 P, *Opus cité*.

⁴³³ CJCE, arrêt du 9 septembre 2008, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) e.a., aff. jointes C-120/06 P et C-121/06 P, *Opus cité*, consid. 172.

activités dans le secteur économique en cause⁴³⁴, et affecter de façon disproportionnée une catégorie particulière d'opérateurs économiques. Selon les juges, pour qu'une responsabilité soit engagée, il faut qu'elle soit reconnue. Ainsi, les requérants pourront affirmer avoir subi un préjudice anormal et spécial⁴³⁵.

Dans l'affaire T-79/13, le tribunal affirme que le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime suppose la réunion des trois conditions cumulatives. Il précise que ces actes élaborés par des autorités compétentes et fiables, conformément aux normes applicables, doivent constituer des assurances précises, inconditionnelles et concordantes et faire naître une attente légitime dans l'esprit de celui auquel elles s'adressent⁴³⁶. Or, les juges estiment qu'un opérateur économique n'est pas admi au bénéfice de la protection de la confiance légitime à l'encontre d'un acte adopté par l'Union lorsque celui-ci était prévisible⁴³⁷. Plus spécifiquement, le tribunal juge que les opérateurs économiques ne bénéficient pas du principe de protection de la confiance légitime ni du principe de sécurité juridique dans un domaine comme celui de la politique monétaire, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique⁴³⁸.

Le tribunal a noté que les créanciers privés ne pouvaient pas ignorer la situation économique hautement instable déterminant la fluctuation de la valeur des titres de créance grecs⁴³⁹. Ils devaient donc s'attendre à un risque de restructuration de la dette publique grecque du fait des points de vue divergents à cet égard au sein de l'Eurosystème et dans les autres organes impliqués tels que la Commission, le FMI et la BCE⁴⁴⁰.

Outre cela, dans l'affaire T-79/13, s'agissant de la question de savoir si le

⁴³⁴ Voir, Trib., arrêt du 7 novembre 2012, Syndicat des thoniers méditerranéens e.a. c/ Commission européenne, aff. T-574/08, EU:T:2012:583, point 78.

⁴³⁵ Trib., arrêt du Tribunal, 4^{ème} Ch., 7 octobre 2015, aff. T-79/13, *Opus cité*, consid. 120.

⁴³⁶ *Ibid.*, consid. 75.

⁴³⁷ *Ibid.*, consid. 76.

⁴³⁸ *Ibid.*, consid. 76.

Voir également, CJCE, arrêt du 22 novembre 2007 (deuxième chambre), Cofradía de pescadores "San Pedro" de Bermeo e.a. c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-6/06 P, ECLI:EU:C:2007:702, pt. 78.

CJCE, arrêt du 10 septembre 2009 (troisième chambre), Plantanol GmbH & Co. KG c/ Hauptzollamt Darmstadt, aff. C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, pt. 53.

CJUE, arrêt de la Cour du 17 mars 2011 (deuxième chambre), AJD Tuna Ltd c/ Direttur tal-Agrikoltura u s-Sajd et Avukat Generali, aff. C-221/09, ECLI:EU:C:2011:153, pt. 73.

CJUE, arrêt du 14 mars 2013 (quatrième chambre), Agrargenossenschaft Neuzelle eG c/ Landrat des Landkreises Oder-Spre, aff. C-545/11, ECLI:EU:C:2013:169, pt. 26.

⁴³⁹ *Ibid.*, consid. 82.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, consid. 82.

comportement incriminé de la BCE constitue une violation du principe d'égalité de traitement, tel que consacré aux articles 20⁴⁴¹ et 21⁴⁴² de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le tribunal a procédé à éclairer ledit principe et à définir les critères d'appréciation de la comparabilité des situations⁴⁴³. Il estime, dans ses attendus, que ledit principe ne peut pas s'appliquer au cas d'espèce puisque la BCE et les banques centrales nationales de l'Eurosystème, qui ont exclusivement agi dans l'exercice de leurs missions fondamentales que leur accordent les article 127, paragraphes 1 et 2, du TFUE lu conjointement avec l'article 282, paragraphe 1, du TFUE, et, l'article 18, paragraphe 1, 1^{er} tiret, des statuts du SEBC, ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des créanciers privés qui ont agi dans la poursuite d'un intérêt privé⁴⁴⁴.

De ce fait, le tribunal a admis que le dommage subi entre bien dans le cadre des risques économiques liés aux activités commerciales (notamment les transactions portant sur de titres de créances négociables émis par un Etat)⁴⁴⁵. Cela est renforcé lorsque cet Etat (comme la Grèce à partir de la fin 2009) affiche une notation réduite. En bref, les requérants sont déboutés et la responsabilité de la BCE n'est plus engagée. Ainsi, le tribunal s'est engouffré dans la brèche pour définir le comportement des créanciers requérants d'imprudent et de peu avisé⁴⁴⁶.

Enfin, il importe de s'intéresser au développement des contentieux que semble inévitablement appeler des actions juridictionnelles introduites devant les juridictions allemandes contre la Grèce par des créanciers privés suite à l'opération de restructuration. Dans

⁴⁴¹ La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Article 20, Égalité en droit : « Toutes les personnes sont égales en droit ».

⁴⁴² La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Article 21, Non-discrimination : « 1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. 2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite ».

⁴⁴³ CJUE, arrêt de la Cour du 18 juillet 2013 (deuxième chambre), *Sky Italia Srl c/ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, aff. C-234/12, ECLI:EU:C:2013:496, pt. 15.

CJUE, arrêt du 12 mai 2011 (troisième chambre), *Grand-Duché de Luxembourg c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-176/09, ECLI:EU:C:2011:290, pts. 31 et 32.

CJCE, arrêt du 16 décembre 2008 (grande chambre), *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres c/ Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable et Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, aff. C-127/07, ECLI:EU:C:2008:728, pts. 23, 25 et 26.

⁴⁴⁴ Trib., arrêt du 7 octobre 2015 (quatrième chambre), *Alessandro Accorinti e.a. c/ Banque centrale européenne (BCE)*, aff. T-79/13, *Opus cité*, consid. 88 et 92.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, consid. 121.

⁴⁴⁶ PIGEON N., « La Banque centrale européenne n'est pas responsable des pertes subies par les créanciers privés de la Grèce dans le cadre du plan de restructuration de la dette publique grecque (Commentaire de Tribunal, arrêt du 7 octobre 2015, aff. T-79/13, *Accorinti et al. c. BCE*) », *Opus cité*, p. 242.

son arrêt du 11 juin 2015⁴⁴⁷ ayant pour objet quatre demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du TFUE, dont trois introduites par le Landgericht Wiesbaden (tribunal régional de Wiesbaden, Allemagne) et une introduite par le Landgericht Kiel (tribunal régional de Kiel, Allemagne), la CJUE a jugé que la notification d'un recours introduit devant les tribunaux allemands lié à la restructuration de la dette publique grecque du fait de la loi n°4050/2012 relève du champ d'application du Règlement (CE) n° 1393/2007⁴⁴⁸. Il importe de noter que la CJUE a peut-être ouvert la voie aux particuliers, dans son arrêt du 11 juin 2015, d'effectuer des recours en la matière devant les juges nationaux⁴⁴⁹.

C. Le FESF : une procédure d'adaptation des moyens d'intervention non fondée sur les traités constitutifs par le marché

Le rôle du FESF⁴⁵⁰ (Facilité européenne de stabilité financière) est d'accorder des aides financières aux Etats membres en difficulté qui ont conclu un accord avec la Commission européenne. Ce mécanisme repose sur un accord intergouvernemental qui a été institué le 7 juin 2010, pour une durée de trois ans, sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois⁴⁵¹. Au contraire du MESF qui était accessible à tous les Etats membres de l'Union européenne, le FESF ne l'était qu'aux membres de la zone euro.

⁴⁴⁷ CJUE, arrêt du 11 juin 2015 (première chambre), Stefan Fahrenbrock e.a. c/ Hellenische Republik, aff. jointes C-226/13, C-245/13, C-247/13 et C-578/13, ECLI:EU:C:2015:383, consid. 48 et suiv.

⁴⁴⁸ Règlement (CE) n°1393/2007 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 relatif à la signification et à la notification dans les Etats membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (signification ou notification des actes), et abrogeant le règlement (CE) n°1348/2000 du Conseil, J.O. L 324, 10 décembre 2007, pp. 79–120.

⁴⁴⁹ PIGEON N., « La Banque centrale européenne n'est pas responsable des pertes subies par les créanciers privés de la Grèce dans le cadre du plan de restructuration de la dette publique grecque (Commentaire de Tribunal, arrêt du 7 octobre 2015, aff. T-79/13, Accorinti et al. c. BCE) », *Opus cité*, p. 243.

⁴⁵⁰ Le FESF, instrument intergouvernemental, n'est pas issu des traités et n'a pas de rapport profond avec l'Union européenne, et ce malgré l'implication d'institutions européennes comme la Commission et le Conseil qui a pour vocation de venir en aide aux états européens qui en font la demande, tout ceci étant bien sûr soumis à des conditions et à un accord préalable sur un programme de réajustement structurel. C'est une entité *ad hoc* qui collectera des fonds et fera des prêts, pour un montant maximal de 440 milliards d'euros, sur la base d'une stricte conditionnalité, avec la garantie individuelle des membres de la zone euro, selon leur part dans la clé du capital de la BCE, basée sur le PNB et la population. Le FMI contribuera pour un montant d'au moins 50% de la contribution de l'Union européenne. L'ensemble du paquet porte sur une somme de 750 milliards d'euros.

⁴⁵¹ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « European Financial Stability Facility », Recueil des sociétés et associations, Publications prévues par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et par la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, Mémorial Journal Officiel du Grand-duché de Luxembourg, C - n°1189, 8 juin 2010, p.2.

Les Etats membres de la zone euro ont conclu, le 7 juin 2010, avec le FESF un accord (EFSF Agreement Framework) aux termes duquel, « pour l'essentiel et en simplifiant des dispositions très complexes, ils s'engagent à garantir, selon une clé de répartition fixée par l'accord, les engagements du Fonds »⁴⁵². Cet accord, entré en vigueur le 4 août 2010, a été révisé le 24 juin 2010 afin d'accroître les moyens d'intervention du Fonds.

Cette mission (en tant qu'intermédiaire/fournisseur de crédit entre pays et banques) est limitée au 30 juin 2013. Le MES a vocation à lui succéder. Durant cette période, le FESF a dû veiller à ce qu'à tout moment un volume de disponibilités financières contractuellement, des crédits dont l'enveloppe maximale globale est plafonnée à 440 milliards d'euros, puisse être mobilisé par les marchés financiers privés, au cas où un des Etats membres serait en difficulté financière. Dans ce cas, le FESF lui met en place un « Plan d'Austérité » qui permettra d'obtenir, après acceptation, un crédit avec l'aide et auprès d'organismes de capitaux privés (banques, assurances, industries, fonds divers)⁴⁵³. Le Conseil européen de mars 2011 a accordé au FESF le pouvoir d'acheter des obligations souveraines sur le marché primaire afin de maintenir l'Etat en question sur le marché des émissions. Cependant, l'autorisation accordée au MES/FESF d'intervenir sur les marchés secondaires, lors du Sommet du 21 juillet 2011⁴⁵⁴, avait comme objectif de soutenir le fonctionnement des marchés obligataires et d'assurer une liquidité suffisante sur ces marchés⁴⁵⁵.

Avant d'aborder la question de l'utilisation des procédures non fondées sur les traités constitutifs, nous allons mettre l'accent sur l'article 16 paragraphe 1 de cet accord, qui considère que l'institution FESF est régie et fondée conformément au droit anglais, à l'instar des titres grecs. Il prévoit aussi que les différends entre les Etats parties et cet organisme relèvent de la compétence des tribunaux luxembourgeois et de la CJUE si le litige concerne les Etats membres de la zone euro. Cette institution ne relève donc pas du droit international public.

⁴⁵² BOUTAYEB C., *Opus cité*, p. 703.

⁴⁵³ GUYOT E., *Le FESF, l'UE et la « BANQUE-MES : le coup final de l'esclavage des peuples, par l'endettement*, 13 juillet 2011, [visité le 12/04/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.mondialisation.ca/le-fesf-l-ue-et-la-banque-mes-le-coup-final-de-l-esclavage-des-peuples-par-l-endettement/25610>

⁴⁵⁴ Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etats ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE, 21 juillet 2011, *Opus cité*, pt. 8.

⁴⁵⁵ République fédérale d'Allemagne - Ministère fédéral des Finances (Bundesministerium der Finanzen, BMF), « La stabilisation de la zone euro : Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) », Dossier sur l'Europe, 1^{er} février 2017.

Cette institution de droit dont l'objet est d'aider les Etats qui traversent des difficultés financières a choisi d'appliquer à ses instruments de financement le droit d'un Etat hors zone euro⁴⁵⁶. Le choix du droit anglais comme celui régissant l'émission des titres de la dette grecque constitue un abandon de souveraineté de la part de ces Etats. Vu la diversité des raisons (politique, juridique et économique), les Etats membres de la zone euro ont accepté cette décision. Pour certains, l'Union européenne voit ses fondements les plus sacrés – le principe de reconnaissance mutuelle de chaque droit et système juridique – violés par un groupe d'experts ne disposant d'aucune légitimité démocratique⁴⁵⁷.

Cet accord n'est basé sur aucune disposition relevant des traités constitutifs de l'Union européenne, que ce soit les clauses de révisions ou l'article 136 TFUE. Malgré cela, il a accordé un rôle majeur à la Commission européenne, en prévoyant que cette dernière négocie avec l'Etat membre un « Mémoire d'Entente » relatif au prêt accordé suivant les lignes directrices établies par une décision du Conseil adoptée en application de l'article 136 du TFUE. Il s'agit d'une procédure *sui generis* mise en place dans l'urgence et donc empreinte d'une certaine improvisation. L'adoption des décisions a été facilitée à cause du manque d'opposition des Etats non membres de la zone euro qui souhaitent que l'on pût venir en aide aux Etats en difficulté sans que leurs propres finances fussent mises en cause⁴⁵⁸. Cette oscillation entre méthode intergouvernementale pure et intégration différenciée montre que, dans un premier temps, le traité n'est pas parvenu à éclairer le rôle normatif de la formation restreinte à la zone euro du Conseil Ecofin⁴⁵⁹. Les décisions de mobiliser la capacité d'intervention du FESF étaient approuvées à l'unanimité par ses administrateurs nommés par les ministres des Finances des Etats membres de la zone euro. Les institutions européennes, notamment le Parlement européen, n'ont aucune influence sur son fonctionnement. Au contraire du MES, les décaissements du FESF sont soumis à un processus d'approbation par les parlements nationaux, en raison de la structure du FESF qui repose sur des garanties. Il ressort de ce qui précède que la gestion de crise de la dette souveraine s'est effectuée dans le cadre du FESF, sur une base

⁴⁵⁶ DE VAUPLANE H., « Offre d'échange de la dette grecque : ce que l'on ne vous a pas dit... », *Alternatives économiques, La finance décryptée par le droit*, 3 mars 2012, [visité le 10/04/2014], disponible sur Internet <URL : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/vauplane/2012/03/03/offre-dechange-de-la-dette-grecque-ce-que-lon-ne-vous-a-pas-dit/>>

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ BOUTAYEB C., *Opus cité*, p. 704.

⁴⁵⁹ MARTUCCI F., *Union monétaire, Jurisclasseur Europe*, Fasc. 1035, 2011, pts. 14-44.

intergouvernementale presque totalement hors du champ réglementaire européen⁴⁶⁰.

Néanmoins, lorsqu'il est apparu qu'il faudrait créer un organisme d'assistance financière pérenne doté de moyens d'action beaucoup plus importants que le FESF, les Etats membres ont convenu de la révision du TFUE pour contrecarrer toute contestation sur la légalité du MES. Ainsi, même si la procédure particulière suivie par le FESF, qui a permis l'adjonction à l'Union d'un mécanisme d'aide non prévu par les traités, on ne peut pas, cependant, la considérer comme un précédent susceptible d'être invoqué dans le futur⁴⁶¹.

Après la décision des 28 et 29 octobre 2010 d'instituer le MES, le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 a décidé que la mise en œuvre d'un tel dispositif nécessitait une révision préalable de l'article 136 du TFUE. L'aggravation de la crise des dettes souveraines des Etats membres a amené l'Union européenne à entreprendre une révision de cet article et les Etats membres de la zone euro à conclure un traité fondé sur cette disposition révisée. Ces procédures restent donc rattachées aux traités constitutifs de l'Union européenne, au contraire de la procédure particulière qui a été suivie pour le FESF.

§.2 La pérennisation du mécanisme d'assistance financière : une procédure fondée sur les traités constitutifs

Les Etats membres de la zone euro ont fondé le traité MES sur les dispositions du chapitre IV du TFUE. Ils ont créé, tout d'abord, un groupe réunissant les ministres des Finances et de l'Economie au sein duquel sont abordées les questions économiques et financières qui leur sont communes. La zone euro doit son institutionalisation au traité de Lisbonne par ses articles 136 et 138 du TFUE et un protocole spécial. La forte individualisation dans le domaine de la coordination budgétaire et économique est prévue à l'article 136, paragraphe 1, pour les Etats membres de la zone euro⁴⁶². C'est pourquoi les Etats membres de l'Union européenne se sont résolus à lui apporter un amendement en ajoutant le paragraphe suivant : « Les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte

⁴⁶⁰ ALLEMAND F., BION M., SAURON J.-L., *Gouverner la zone euro après la crise : l'exigence d'intégration* Issy-les-Moulineaux : Ed. Gualino : Coll. Hors collection, 1^{er} éd., mai 2016, p.174.

⁴⁶¹ BOUTAYEB C., *Opus cité*, p. 704.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 704.

conditionnalité »⁴⁶³. Cet amendement a été décidé afin d'accorder aux Etats membres la possibilité de mettre en place, en toute légalité, le MES. La révision de l'article 136 du traité TFUE a été actée par une décision du Conseil européen du 25 mars 2011, qui confirme les caractéristiques principales du MES, telles que précisées par la déclaration du 11 mars 2011⁴⁶⁴. Cet organisme a été institué sous la forme d'une organisation intergouvernementale relevant du droit international public, par voie d'un traité signé le 2 février 2012. Pour pouvoir bénéficier du MES, les Etats membres doivent avoir opté pour la monnaie unique. Ce traité qui lie les seuls Etats membres de la zone euro, a été signé le 11 juillet 2011, en dehors du droit primaire⁴⁶⁵. Cependant, dix jours plus tard, une extension des prérogatives du FESF a été décidée dans le cadre du 2^{ème} plan d'aide à la Grèce. Cette réécriture⁴⁶⁶ a eu pour objet : les modalités de recapitalisation des institutions financières, la participation du secteur privé dans le dispositif d'assistance et, enfin, les interventions sur le marché primaire de la dette publique.

La légalité de la procédure de conclusion du traité instituant le MES et sa compatibilité avec la clause de « non renflouement », définie dans l'article 125 du TFUE, ont été remises en cause, tout en considérant que la modification de l'article 136 du TFUE afin d'inclure expressément la possibilité de créer un MES, *via* la procédure de révision simplifiée prévue par l'article 48, paragraphe 6 du TUE, est illégale (A).

Ce mécanisme conditionnel atténue par son intervention la brutalité de l'ajustement budgétaire dans des Etats membres qui sont exclus des marchés par des taux d'intérêt trop

⁴⁶³ Le nouveau paragraphe 3 de l'article 136 du TFUE.

⁴⁶⁴ Décision (2011/199/UE) du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du TFUE, J. O. L 91 du 6 avril 2011, *Opus cité*, p. 1.

⁴⁶⁵ SAINT MARTIN F., *Le système institutionnel de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux : Ed. Gualino : Coll. Master, 1^{er} éd., mai 2016, p.56.

⁴⁶⁶ En ce qui concerne la question de la coexistence des dispositifs temporaires avec le Mécanisme Européen de Stabilité, le directeur général Klaus Regling a signalé que « le FESF poursuivra les programmes actuellement en cours (Grèce, Irlande et Portugal) et qu'il continuera d'exister jusqu'à ce que la dernière obligation émise lui ait été remboursée ». Les dispositifs se chevauchent donc du point de vue de leur existence juridique. Le montant de 500 milliards d'euros du MES résulte de la combinaison de deux dispositions : l'article 8 du traité MES, qui prévoit que « le capital autorisé du MES est fixé à sept cents milliards d'euros », dont 80 milliards d'euros de « parts libérées » et 620 milliards d'euros de « parts appelables » ; l'article 41 du traité, qui prévoit que « durant la période de cinq ans au cours de laquelle a lieu la libération échelonnée du capital, les membres du MES accélèrent le paiement des parts libérées, en temps utile avant la date d'émission, pour maintenir un ratio minimum de 15 % entre le capital libéré et l'encours des émissions du MES et garantir une capacité de prêt minimale combinée du MES et de la FESF de 500 milliards d'euros ». La clé de contribution de chaque Etat membre au capital souscrit du MES est fondée sur la clé de répartition du capital versé de la BCE (soit 20,386 % pour la France). Sénat, MASSION Marc, ARTHUIS Jean (Rapporteurs spéciaux), Le projet de budget 2014 de l'Union européenne, « Participation de la France au budget de l'Union européenne », Présentation des crédits par mission et décisions de la commission, PLF 2014.

élevés⁴⁶⁷. Cette conditionnalité prévoit que les assistances accordées dans le cadre du MES seront compatibles avec la clause de non-renflouement. Le processus d'ajustement budgétaire est centré sur le rôle d'une position saine et viable des finances publiques dans la recherche de la stabilité macroéconomique et de la croissance. Consolider cette position, cela sous-entend un ajustement de la politique (à savoir, resserrement ou assouplissement de l'orientation budgétaire) ou un renforcement des institutions budgétaires⁴⁶⁸.

La restructuration des dettes maintient l'équilibre entre la discipline des marchés et la responsabilité des États membres malgré les lourdes charges des programmes d'ajustement imposés par les institutions européennes.

Dans sa déclaration du 28 novembre 2010, l'Eurogroupe a annoncé que les titres obligataires souverains émis dans la zone euro, d'une maturité résiduelle supérieure à un an, comportent des clauses d'action collective (CAC)⁴⁶⁹ standardisées, identiques et englobant des clauses d'agrégations, afin de préserver la liquidité des marchés⁴⁷⁰ et de faciliter les programmes d'échange d'obligations (cas de la restructuration des dettes souveraines grecque). Afin de faciliter l'action collective, les CAC pourraient prévoir une extension automatique des maturités quand un programme MES est décidé, et ils pourraient réduire les besoins de financement pendant le programme MES, sans que cela constitue un « événement de crédit »⁴⁷¹. Cela protégerait aussi le MES contre les erreurs de diagnostic lorsque ce qui ressemble initialement à une crise de liquidité s'avère finalement une crise de solvabilité⁴⁷². En fait, la

⁴⁶⁷ BÉNASSY-QUÉRÉA A., RAGOTB X., WOLFFC G., « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Opus cité*, p.7.

⁴⁶⁸ DANIEL J., DAVIS J., FOUAD M., VAN RIJCKEGHEM C., L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance, Fonds monétaire international : Division française des services linguistiques du FMI, Série de brochures n°55-F, août 2006, p.7.

⁴⁶⁹ Insérées dans les contrats de dette, les CAC visent à réduire les problèmes de coordination entre créanciers, en définissant par avance les règles de décision applicables en cas de renégociation. WEBER P.-F., « (Re)structuration des dettes souveraines. Où en est-on ? », Banque de France, *Revue de la stabilité financière*, n°7, novembre 2005, p.115.

⁴⁷⁰ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, pt. 11 et article 12.

⁴⁷¹ « L'Isda, l'association des acteurs de l'industrie des CDS, a expliqué à Reuters sa définition générale des événements de crédit. Le « roulement » de la dette par les créanciers est un événement de crédit si la dette n'est pas remboursée à la date prévue et qu'on la prolonge. Mais s'il y a un échange de titres avec, dans un premier temps, un remboursement des obligations et, ensuite, émission d'obligations nouvelles - même avec des conditions différentes - il n'y a « généralement » pas d'événement de crédit » dit l'Isda. « Il faut que les termes d'un contrat soient amendés pour qu'il y ait un événement », explique l'association. Quant à une restructuration plus dure mais volontaire, qui consisterait par exemple à modifier le coupon, le principal, etc., il s'agit bien d'un événement de crédit, puisqu'on change les termes du contrat. L'Isda a aussi rappelé que son « comité de détermination » (chargé de décider, in fine, dans chaque cas, s'il y a un événement de crédit) n'est pas influencé par les agences de notation. Ce comité regarde tout au plus si les agences jugent qu'il y a une dégradation des conditions pour les créanciers ».

⁴⁷² BÉNASSY-QUÉRÉA A., RAGOTB X., WOLFFC G., « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Opus cité*, p.8.

clause d'action collective facilite à une majorité qualifiée des créanciers du secteur privé d'obtenir un accord avec l'emprunteur souverain⁴⁷³.

Cependant, cette restructuration des dettes souveraines n'était pas sans risque et elle pouvait alimenter les effets de contagion dans d'autres Etats membres. Une méthode pour contrecarrer ce constat consistait principalement en l'adoption par la BCE des mesures non-conventionnelles (C). Parmi ces mesures de politique monétaire non conventionnelles, on cite le programme des Opérations monétaires sur titres (OMT)⁴⁷⁴, qui a servi de pare-feu financier, prévu pour stabiliser le marché des obligations souveraines de la zone euro et permettre, par conséquent, aux banques privées d'assurer à nouveau leur mission de financement de l'économie.

Par ailleurs, afin que les mesures soient compatibles avec celles de coordination de politique économique, y compris donc, avec les recommandations prises par le Conseil sur le fondement de l'article 126 TFUE, l'article 13, paragraphe 3 du MES confie à la Commission un rôle de vérification et de surveillance antérieure à la signature du protocole définissant la conditionnalité dont est assortie une mesure d'aide⁴⁷⁵ (B).

A. La mise en perspective de la procédure d'institution du Mécanisme d'assistance financière

A la différence du FESF, le MES dispose d'un capital. Sa note accordée par les agences de notation financière est indépendante de celle des Etats signataires du Traité instituant le MES. En comparaison avec le FESF, dont les prêts ont été garantis, même pour les Etats en difficulté et dont la note financière a été dégradée, il s'agit là d'une nette avancée. Le même but a été poursuivi pour reconstituer leur capital en cas de défaillance d'Etats grâce aux nouvelles dispositions⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, EUCO 10/1/11, Rev 1, Co EUR 6, CONCL 3, Bruxelles, 20 avril 2011, p. 31.

⁴⁷⁴ « Le programme OMT consiste en des achats sur le marché secondaire d'obligations d'Etat dont la maturité varie entre 1 et 3 ans, soit la durée retenue pour les opérations LTRO (partie courte de la courbe des taux) ». Sénat, Rapport fait par M. Éric BOCQUET, Mme Fabienne KELLER et M. Richard YUNG, « Quoi qu'il en coûte » : la Banque centrale européenne face à la crise, Rapport d'information n°533 (2014-2015), Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes, 18 juin 2015.

⁴⁷⁵ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, article 13, paragraphe 4.

⁴⁷⁶ BROUSSOLLE D., « Le renforcement de la discipline budgétaire dans la zone euro, gouvernance contre gouvernement économique ? », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°26, Été 2012.

Le MES dispose de différents instruments d'octroi d'aides de soutien à la stabilité. Son conseil de gouverneurs peut accorder des prêts aux Etats afin de surmonter des difficultés de financement, à des taux d'intérêt plus faibles que ceux du marché. Les décisions de secourir l'Etat en difficulté sont prises d'un commun accord, à la majorité qualifiée (85%) ou à la majorité simple⁴⁷⁷, sur la base de la demande du membre du MES et de l'évaluation visée à l'article 13, paragraphe 1 du traité instituant le MES⁴⁷⁸. Ces Etats membres bénéficiaires des prêts doivent, en contrepartie, s'engager dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique qui respecte pleinement l'article 152 du TFUE et l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴⁷⁹, à mettre en œuvre des réformes afin de parvenir à une situation économique et financière saine. Les informations concernant l'élaboration du projet de programme d'ajustement macroéconomique seront transmises oralement à la commission compétente du Parlement européen par la Commission et feront l'objet d'un traitement confidentiel⁴⁸⁰. Ce cadre réglementaire régissant l'approbation des programmes d'ajustement macroéconomique n'existait pas avant 2013⁴⁸¹. Le règlement n°472/2013 a permis de combler cette lacune. L'article 7, paragraphe 2, dudit règlement établi que « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, approuve le programme d'ajustement macroéconomique élaboré par l'Etat membre qui fait la demande d'assistance financière du MES ». En outre, le MES peut intervenir, dans des cas exceptionnels, sur les marchés primaires⁴⁸² afin d'acheter des obligations des Etats membres bénéficiaires ou même fournir une assistance financière pour la recapitalisation d'institutions financières d'un membre du MES⁴⁸³. Il peut acheter des emprunts d'Etat à titre exceptionnel sur le marché secondaire et dans des circonstances exceptionnelles constatées par le BCE. L'objectif de cette mesure est de soutenir le fonctionnement des marchés obligataires et d'assurer une liquidité suffisante sur ces

⁴⁷⁷ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, art. 4, paragraphe 2 ; Voir SERBINI B., « L'adoption des clauses d'actions collectives dans les obligations souveraines européennes », *Revue d'analyse économique - L'Actualité économique*, vol. 88, n°4, décembre 2012, pp. 479-497.

⁴⁷⁸ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, article 13, paragraphe 2.

⁴⁷⁹ Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, *Opus cité*, article 7, paragraphe 1, al.5.

⁴⁸⁰ Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, *Opus cité*, article 7, paragraphe 1, al.5.

⁴⁸¹ Conseil de l'Europe, Rapport fait par LENAERTS K., Le droit social de l'Union européenne et la Charte sociale européenne, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2015, p.10.

⁴⁸² Le traité MES stipule, dans son article 17, paragraphe 1, que « Le conseil des gouverneurs peut décider de prendre des dispositions pour acheter des titres émis par un membre du MES sur le marché primaire, conformément à l'article 12 et en vue d'optimiser le rapport coût-efficacité de l'assistance financière ».

⁴⁸³ Article 15, paragraphe 1, du traité instituant le MES, Assistance financière pour la recapitalisation d'institutions financières d'un membre du MES : « Le conseil des gouverneurs peut décider d'octroyer une assistance financière sous forme de prêts à un membre du MES, dans le but spécifique de recapitaliser des institutions financières de ce membre ».

marchés. Par ailleurs, une ligne de crédit peut être ouverte par le MES aux Etats membres dont les données économiques fondamentales sont saines, lorsque surgissent des difficultés de financement passagères. Le but est d'éviter une nouvelle crise qui viendrait inmanquablement ressurgir sur d'autres pays de la zone euro. En outre, sera renforcée la confiance des marchés⁴⁸⁴.

Le MES, qui accorde des assistances financières sous forme de prêt, est doté d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros ; son volume de prêt actuel est de 428,6 milliards d'euros⁴⁸⁵. La suffisance de ce volume est appréciée au moins tous les cinq ans⁴⁸⁶. Il s'agit ainsi pour l'Union européenne « d'emprunter sur le marché une somme qui est ensuite prêtée à l'Etat en difficulté, aux mêmes conditions de montant, de durée, de taux et de dates de paiements des intérêts. Les mécanismes reposent donc sur des « opérations d'emprunts et de prêts ». Ces opérations, qui constituent des subventions compatibles avec l'article 125 TFUE, permettent une instrumentalisation des mécanismes du marché.

Il convient d'aborder les modalités pratiques de cette assistance et, en particulier, la façon dont est appréhendée la relation triangulaire entre le Fonds, les institutions européennes et l'Etat membre sollicitant une aide financière. Notre but n'est pas d'exposer les détails techniques de ces opérations qui peuvent différer d'une opération à une autre mais, plutôt, de mettre en perspective la procédure de mise en place du MES. L'objectif est aussi de mettre l'accent sur la validité de la décision 2011/199/UE du Conseil européen par la Cour de justice et, enfin, d'étudier la question de la connexité du MES avec le cadre institutionnel et juridique européen et l'élargissement de sa palette d'intervention.

L'instauration du MES résulte de la volonté, progressivement affirmée, de la Commission⁴⁸⁷, du Parlement européen⁴⁸⁸, du Conseil européen⁴⁸⁹ (tout en stipulant qu'il est

⁴⁸⁴ République fédérale d'Allemagne - Ministère fédéral des Finances (Bundesministerium der Finanzen, BMF), HERZER M. et al., « Les mécanismes d'aides financières », Missions allemandes en France, Centre d'information de l'ambassade d'Allemagne (CIDAL), 30 juillet 2012.

⁴⁸⁵ République fédérale d'Allemagne - Ministère fédéral allemand des Finances (Bundesministerium der Finanzen, BMF), « Les aides financières européennes : le MES, « Vue d'ensemble des programmes d'aide financière du MES actualisés sur une base mensuelle (état au 31 mars 2014) », Dossier : Des chiffres et des faits, 30 avril 2014.

⁴⁸⁶ Conseil européen, Conclusions de la présidence des 24 et 25 mars 2011, *Opus cité*.

⁴⁸⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM (2010) 250 final, *Opus cité* p. 11.

⁴⁸⁸ Résolution du Parlement européen, Le Fonds européen de stabilité financière, le mécanisme européen de stabilisation financière et les mesures à venir, doc. P7-TA(2010)0277, 7 juillet 2010.

⁴⁸⁹ Conseil européen, Conclusions de la présidence des 28 et 29 octobre 2010, EUCO 25/10, CO EUR 18, CONCL 4, Bruxelles, 29 octobre 2010, point 2.

nécessaire que les Etats membres établissent un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et invitent le président du Conseil européen à engager, avec les membres du Conseil européen, des consultations sur une modification limitée du traité nécessaire à cet effet, sans toucher à l'article 125 TFUE « clause de no bail-out »), et de la déclaration conjointe des présidents français et allemand lors du sommet de Deauville⁴⁹⁰. Ils y ont affirmé la nécessité de réviser le traité afin d'établir un mécanisme permanent et robuste pour assurer un traitement ordonné des crises dans le futur et de permettre aux Etats membres de prendre des mesures coordonnées appropriées pour préserver la stabilité financière dans la zone euro. Mais « dans le but de supprimer une éventuelle incompatibilité avec la clause de « no bail-out », il a été décidé, lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, de compléter l'article 136 du TFUE, fréquemment sollicité depuis le début de la crise »⁴⁹¹. Il importe de préciser que le projet de l'amendement de l'article 136 du TFUE a été soumis le 16 décembre 2010 par le gouvernement belge, suivant la procédure de révision simplifiée prévue par l'article 48, paragraphe 6, TUE⁴⁹².

En effet, l'institution d'un tel organisme constitue toutefois une exception permanente à la clause de non renflouement qui avait été insérée dans le traité de Maastricht. Aussi, pour éviter de se heurter à une éventuelle censure de la Cour constitutionnelle allemande, le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 a convenu que quelques modifications devaient être apportées au traité, à savoir (pour la préservation de la stabilité de la zone euro) la mise en place d'un mécanisme (MES) permanent par les Etats membres de la zone euro en lieu et place du FESF et du MESF conservés jusqu'en juin 2013. Par conséquent, le Conseil européen constate l'inutilité de l'article 122, paragraphe 2)⁴⁹³. Ce faisant, le Conseil a défini la structure, les règles et les modalités de fonctionnement du MES qui a été institué par un traité conclu le 2 février 2012 entre les Etats membres de la zone euro, sous la forme d'une organisation intergouvernementale. Le MES reprend en grande partie celles du FESF car sa mission sera de rassembler des fonds et, pour préserver la stabilité de la zone euro dans sa globalité et « sous une stricte conditionnalité », apportera une assistance financière aux Etats qui ont ou auront de

⁴⁹⁰ République française - Ministère des Affaires étrangères et européennes, « Déclaration du président de la République française et de la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne », Deauville, 18 octobre 2010.

⁴⁹¹ Sénat, Participation de la France au budget de l'Union européenne, Rapport fait par MASSION Marc, ARTHUIS Jean (Rapporteurs spéciaux), *Opus cité*.

⁴⁹² Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, *Opus cité*, Annexe I, para. 3.

⁴⁹³ Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, *Opus cité*, point 1.

graves problèmes de financement⁴⁹⁴.

A propos de l'amendement de l'article 136 TFUE qui figure dans le chapitre IV du TFUE concernant les dispositions propres aux Etats membres de la zone euro, le Conseil européen a utilisé la procédure de révision « simplifiée » prévue par l'article 48, paragraphe 6. Celui-ci a été saisi, à cet égard, d'une proposition émanant du gouvernement belge. Le projet de décision, qui prévoit d'ajouter à l'article 136 TFUE un paragraphe supplémentaire et de consulter le Parlement européen, la Commission et la BCE, a été adopté lors du Conseil des 16 et 17 décembre 2010.

En fait, le traité instituant le MES concerne seulement la zone euro. Il repose donc sur le principe de la « différenciation » entre les Etats membres de l'Union européenne. Les Etats membres de la zone euro ont évoqué, au début, le recours aux « coopérations renforcées » mais, finalement, ils ont décidé d'utiliser les dispositions du chapitre IV propres à la zone euro pour fonder ce traité.

Dans la déclaration du 9 décembre 2011 des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, les Etats membres ont convenu d'agir dans la direction du développement des instruments de stabilisation pour faire face aux problèmes à court terme. Les Etats membres ont affirmé, dans le cadre du renforcement de la coordination des politiques et de la gouvernance, « recourir plus activement à une coopération renforcée sur les questions qui sont essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur »⁴⁹⁵. Le mécanisme des « coopérations renforcées » a été introduit dans les traités constitutifs par le traité d'Amsterdam. « Il a été élargi et assoupli par le traité de Lisbonne. Il est régi par l'article 20 TUE et par les articles 326 à 334 TFUE. Selon ces dispositions, les Etats membres qui le souhaitent, à condition d'être au moins neuf, peuvent instaurer entre eux une coopération renforcée »⁴⁹⁶. Cette coopération respecte les compétences, droits et obligations des Etats membres qui n'y participent pas. Ceux-ci n'entravent pas leur mise en œuvre par les Etats membres qui y participent. Les articles 326 à 328 TFUE déterminent les principes généraux de

⁴⁹⁴ CLERC O., « Les traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau », *Revue des Affaires Européennes (Rev. aff. Eur.)*, n°4/2012, p. 762.

⁴⁹⁵ Conseil européen, Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, Bruxelles, 9 décembre 2011.

⁴⁹⁶ MANIN P., *Liber amicorum discipulorumque*, dir. BOUTAYEB C., « Une conséquence de la crise financière : la révision et l'adaptation des traités constitutifs de l'Union européenne », publications de la Sorbonne, 2013, p. 701.

cette procédure de coopération, en considérant que les coopérations renforcées doivent, comme leur nom l'indique, renforcer le processus d'intégration de l'Union européenne et ne doivent pas porter atteinte au marché intérieur ni à la cohésion économique et sociale de l'Union. Parallèlement, la Commission et les Etats membres veillent à ce qu'une coopération renforcée comprenne le plus grand nombre possible d'Etats membres. En outre, les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne font pas partie intégrante de l'acquis de l'Union européenne et seront appliqués seulement par les Etats membres participants⁴⁹⁷. Selon l'article 3 paragraphe 1, c), du TFUE, l'Union européenne a une compétence exclusive en matière de politique monétaire en ce qui concerne les Etats membres de la zone euro. Cette coopération ne peut donc être appliquée en la matière, ce qui réduit son champ d'application. Cette procédure permet aux Etats membres participants de recourir aux institutions de l'Union européenne et à en exercer les compétences « en appliquant les dispositions appropriées des traités », ce qui représente un avantage pour eux⁴⁹⁸. Mais cette procédure, permettant de mettre en place une coopération renforcée, reste complexe et longue⁴⁹⁹. Il y a lieu de préciser que le Parlement européen, dans sa Résolution du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du TFUE, regrette que le Conseil européen n'ait pas exploré toutes les autres possibilités offertes par les traités pour établir un mécanisme de stabilité permanent et estime que, dans le cadre des compétences de l'Union dans le domaine de l'UEM (article 3, paragraphe 4, du TUE et article 3, paragraphe 1, c) du TFUE), il eût été opportun de faire usage des pouvoirs que l'article 136 du traité FUE confère au Conseil ou, à titre subsidiaire, de recourir à l'article 352 du traité FUE en combinaison avec les articles 133 et 136 du traité FUE⁵⁰⁰.

Cependant, en ce qui concerne la mise en cause de la légalité de l'amendement de l'article 136 TFUE par la décision 2011/199, M. Thomas PRINGLE (independent TD), député à la chambre basse du Parlement irlandais, a fait valoir devant la High Court de son pays, que l'insertion d'une nouvelle disposition de droit primaire à l'article 136 du TFUE suivant la procédure simplifiée est illicite et illégale et lui avait demandé d'interdire au gouvernement de

⁴⁹⁷ Europa, Synthèse de la législation de l'UE, « Les coopérations renforcées », 15 mars 2010.

⁴⁹⁸ Europedia, « La procédure législative de l'Union européenne », 2011, [visité le 06/04/2014], disponible sur Internet <URL : http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/3/index.tkl?lang=fr

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 701.

⁵⁰⁰ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)), Bruxelles, 23 mars 2011, pt. 9.

ratifier le traité MES⁵⁰¹. Ensuite, la Cour suprême irlandaise⁵⁰², saisie d'un pourvoi le 19 juillet 2012, contre l'arrêt de la High Court du 17 juillet 2012 qui a rejeté le recours de M. PRINGLE dans son intégralité, a décidé d'interroger la Cour de Justice sur la validité de la décision 2011/199 et sur la compatibilité du MES tant avec le TUE qu'avec le TFUE⁵⁰³. The High Court and the Supreme Court judgments rejected his argument, that provisions of the ESM Treaty were incompatible with the Constitution and therefore a referendum was required to validate Irish ratification (as per the Crotty case)⁵⁰⁴.

Le MES et la décision du Conseil 2011/199/UE, modifiant l'article 136 TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, ont

⁵⁰¹ CJUE, Prise de position de l'Avocat général du 26 octobre 2012, Thomas Pringle c/ Gouvernement of Ireland, Ireland et The Attorney General, (demande de décision préjudicielle de la Supreme Court, Irlande), aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675, pt.10.

⁵⁰² Supreme Court, Pringle v Government of Ireland and Others, Judgment delivered by Supreme Court on 31/7/2012, [2012] IESC 47, 7 august 2012.

⁵⁰³ « Pour lever, dans les meilleurs délais, l'incertitude que ces questions font apparaître, le Président de la Cour a décidé de faire droit à la demande de la Cour suprême de soumettre la présente affaire, déposée à la Cour le 3 août 2012, à la procédure accélérée. De surcroît, estimant que cette affaire revêt une importance exceptionnelle, la Cour a décidé de l'examiner en assemblée plénière, composée par l'ensemble des 27 juges ». « La demande de décision préjudicielle porte, d'une part, sur la validité de la décision 2011/199/UE du Conseil européen, du 25 mars 2011, modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro (J.O. L 91, p. 1), et, d'autre part, sur l'interprétation des articles 2 TUE, 3 TUE, 4, paragraphe 3, TUE, 13 TUE, 2, paragraphe 3, TFUE, 3, paragraphes 1, sous c), et 2, TFUE, 119 TFUE à 123 TFUE et 125 TFUE à 127 TFUE ainsi que des principes généraux de protection juridictionnelle effective et de sécurité juridique. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un recours en appel d'un jugement de la High Court (Irlande) introduit par M. Pringle, parlementaire irlandais, contre le Government of Ireland, Ireland et l'Attorney General et tendant à faire constater, d'une part, que l'amendement de l'article 136 TFUE par l'article 1^{er} de la décision 2011/199 constitue une modification illégale du traité FUE et, d'autre part, que, en ratifiant, en approuvant ou en acceptant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité entre les Etats membres signataires, conclu à Bruxelles le 2 février 2012 (ci-après le «traité MES»), l'Irlande assumerait des obligations incompatibles avec les traités sur lesquels est fondée l'Union européenne ». Madame l'avocat général, J. Kokott, a présenté sa prise de position le 26 octobre 2012. Voir, notamment, Cour de justice de l'Union européenne, Communiqué de presse n°154/12, « La Cour de justice donne son feu vert au mécanisme européen de stabilité (MES) », *Opus cité*.

Voir, aussi, CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*.

⁵⁰⁴ Supreme Court (Ireland), Judgment of the Court delivered pursuant to the provisions of Article 34.4.5° by Finlay CJ, Case Crotty v. An Taoiseach, n°12036P, Dublin, 9 april 1987.

d'Irlande, la Cour suprême d'Estonie⁵⁰⁵, la Cour constitutionnelle fédérale allemande⁵⁰⁶, le Tribunal constitutionnel polonais⁵⁰⁷ et la Cour constitutionnelle autrichienne⁵⁰⁸.

As an example, the constitutional Court of the Republic of Austria, consider that « the petitioner does not refer to his own legal sphere, but to his position as a member of the National Council. Thus, the petition is inadmissible for formal reasons and is therefore rejected. The proceedings on the petition of the Government of the Province of Carinthia against the ESM Treaty are not affected by this decision »⁵⁰⁹.

Dans l'exemple allemand, la Cour constitutionnelle fédérale⁵¹⁰ saisie d'un recours en référé en juillet 2012, contre la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du TFUE et contre les projets de loi sur le traité MES (Bundestag n°17/9045)⁵¹¹ et sur la participation financière dans le MES (Bundestag n°17/9048), a rendu un arrêt, le 12 septembre 2012, qui a permis la ratification MES. Pour les requérants, ledit mécanisme menaçait l'autonomie budgétaire du Bundestag. A cet égard, la Cour constitutionnelle a précisé que les assistances financières dans le cadre du MES ne portent pas atteinte à la loi fondamentale, tant que la limite de la responsabilité de l'Allemagne, qui s'élève à 27,15% soit environ 190 Mds, n'était pas relevée sans l'approbation du Bundestag. En outre, le parlement devait être tenu informé des dossiers confidentiels du MES⁵¹².

The European Union Sub-Committee (House of Lords of UK Parliament), examined on march 24, 2011 the proposed establishment of a european stability mechanism as part of its

⁵⁰⁵ Supreme Court of Estonia, A request of the Chancellor of Justice to declare Article 4(4) of the Treaty establishing the European Stability Mechanism signed on 2 February 2012 in Brussels to be in conflict with the Constitution, Number of the case 3-4-1-6-12, Request n°8 of the Chancellor of Justice of 12 March 2012, 12 July 2012.

⁵⁰⁶ Federal constitution Court of Germany, BVerfG, Judgment of the Second Senate of 18 March 2014 - 2 BvR 1390/12 - paras. (1-245).

⁵⁰⁷ Constitutional Court of the Republic of Poland, The Act of 11 May 2012 on the ratification of the European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, Judgment of 26 June 2013, Ref. N°. K 33/12, 63/5/A/2013, published in the Journal of Laws - Dz. U., 18 July 2013, item 825.

⁵⁰⁸ Constitutional Tribunal of Austria, Antrag von Heinz-Christian Strache zu ESM aus formalen Gründen unzulässig, case number G 104/12-8 SV 1/12-8 25, Judgment of 25 February 2013.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, para. 19-22.

⁵¹⁰ Le Tribunal constitutionnel fédéral (Bundesverfassungsgericht, abrégé en BVerfG) est la cour constitutionnelle allemande. Créé en 1951 et siégeant à Karlsruhe (dans le Bade-Wurtemberg), il juge de la conformité des lois avec la Loi fondamentale de 1949.

⁵¹¹ Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, Drucksache 17/9045, Drucksache 17/10172, Deutscher Bundestag – 17^e Wahlperiode.

⁵¹² *Ibid.*

inquiry into the economic governance of the EU. « The Committee said : On balance, the evidence we received was strongly in favour of the establishment of a permanent crisis mechanism incorporating both a financial assistance fund and a mechanism for an orderly sovereign default. The existence of a formal way of restructuring sovereign debt will encourage the market to price better the risks posed by individual Member States within the euro area, and encourage more responsible fiscal behaviour by Member States which will no longer be insulated from market forces by their membership of the euro. Conditionality is a vital element and we support its application »⁵¹³. Furthermore, the European Union Sub-Committee consider that even the ESM will be dedicated only for members of the euro zone, « it might be in the UK's interests to contribute to rescue packages for Member States in difficulties, as happened with Ireland. In this light, we welcome the recent European Council proposals which will allow Member States outside the euro area to contribute on a bilateral basis when they consider it is in their national interests »⁵¹⁴.

La Cour suprême irlandaise qui est à l'origine de la demande préjudicielle dans l'affaire Pringle a interrogé la CJUE sur la validité de la décision du Conseil européen 2011/199, sur la compatibilité du MES avec le droit de l'Union (sur l'interprétation des articles 2 TUE, 3 TUE, 4, paragraphe 3, TUE, 13 TUE, 2, paragraphe 3, TFUE, 3, paragraphes 1, sous c), et 2, TFUE, 119 TFUE à 123 TFUE et 125 TFUE à 127 TFUE ainsi que des principes généraux de protection juridictionnelle effective et de sécurité juridique)⁵¹⁵. Vu l'importance exceptionnelle de cette affaire, la Cour a décidé de se réunir en assemblée plénière, composée par l'ensemble des 27 juges, et d'engager la procédure accélérée⁵¹⁶ conformément aux articles 23 bis du statut de la CJUE et 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour⁵¹⁷. Il importe de préciser que dans le cadre de l'examen du sens d'une disposition, la CJUE fait en sorte de donner

⁵¹³ House of Lords, European Union Committee, *The Future of Economic Governance in the EU*, 24 March 2011, HL 124-I of session 2010–12, p 61, paras 232.

⁵¹⁴ House of Lords, European Union Committee, *The Future of Economic Governance in the EU*, *Opus cité*, p.63, paras 242.

⁵¹⁵ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 1.

⁵¹⁶ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, *Opus cité*.

Voir également, CJUE, ordonnance du Président de la Cour du 4 octobre 2012, *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:620.

⁵¹⁷ Article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la CJUE du 25 septembre 2012 : « À la demande de la juridiction de renvoi ou, à titre exceptionnel, d'office, le président de la Cour peut, lorsque la nature de l'affaire exige son traitement dans de brefs délais, le juge rapporteur et l'avocat général entendus, décider de soumettre un renvoi préjudiciel à une procédure accélérée dérogeant aux dispositions du présent règlement ».

l'interprétation que sa rédaction lui a conférée⁵¹⁸.

En fait, la décision du Conseil européen 2011/199 vient pallier une lacune du droit primaire, en prévoyant d'insérer un troisième paragraphe dans le texte de l'article 136 TUE. Cet espace « vide » de droit primaire empêchait les Etats membres, dont la monnaie est l'euro, de mettre en place un mécanisme d'assistance et de solidarité financière afin de préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. Cependant, la Cour de justice a examiné la validité de la décision du Conseil européen à la lumière de l'article 48, paragraphe 6, TUE, pour savoir si la modification de l'article 136 TFUE porte uniquement sur les dispositions de la troisième partie de la TFUE et n'accroît pas les compétences attribuées à l'Union dans les traités. A cet égard, la Cour a constaté que les objectifs confiés au mécanisme de stabilité se distinguent clairement de l'objectif de la politique monétaire au sens des articles 3, paragraphe 1, sous c), TFUE et 127 TFUE, tout en affirmant que le seul fait que cette mesure de politique économique soit susceptible d'avoir des effets indirects sur la stabilité de l'euro ne permet pas de l'assimiler à une mesure de politique monétaire⁵¹⁹.

Par ailleurs, les moyens prévus pour réaliser l'objectif visé par le MES d'assurer la stabilité de la zone euro et d'accorder une assistance financière nécessaire ne relève à l'évidence pas de la politique monétaire⁵²⁰. Le cadre réglementaire est donc doté d'un nouveau volet complémentaire (constitué par différents règlements du Parlement européen et du Conseil adoptés le 16 novembre 2011⁵²¹) : le MES afin de consolider la gouvernance économique de l'Union. De ce fait, une coordination et une surveillance plus étroite des politiques économiques et budgétaires menées par les Etats membres sont prévues de manière à consolider la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques⁵²².

⁵¹⁸ SABBADINI P.-M., *Les aides d'Etat : Aspects juridiques et économiques*, Bruxelles : Ed. Larcier : Coll. Concurrence et pratiques du marché, 1^{er} éd., mai 2015, p. 34.

⁵¹⁹ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pts. 55-56.

⁵²⁰ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 57.

⁵²¹ A savoir : Règlement (UE) n°1173/2011 du 16 novembre 2011, *Opus cité*, p. 1.

Règlement n°1174/2011, *Opus cité*, p. 8.

Règlement n°1175/2011, *Opus cité*, p. 12.

Règlement n°1176/2011, *Opus cité*, p. 25.

Règlement (UE) n°1177/2011, *Opus cité*, p. 33.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, *Opus cité*, p. 41.

⁵²² CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, pt. 58.

La Cour de justice a considéré que l'institution du mécanisme de stabilité a pour objectif de gérer les crises financières qui, malgré les mesures préventives qui auraient été entreprises, pourraient néanmoins surgir⁵²³. La CJUE a jugé que les Etats membres ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, lorsqu'ils instituent un mécanisme de stabilité tel que le MES⁵²⁴. Elle a confirmé l'inapplicabilité de la Charte des droits fondamentaux lorsque les Etats instituent un mécanisme de stabilité tel que le MES⁵²⁵. Cette affaire a montré l'ingéniosité des États membres à échapper au contrôle juridictionnel⁵²⁶ quant à la mise en place d'un mécanisme de stabilité.

Par conséquent, le MES relève, selon la Cour, du domaine de la politique économique⁵²⁷. Toutefois, quant à la question de savoir si la décision 2011/199 affecte la compétence de l'Union dans le domaine de la coordination des politiques économiques des États membres, la Cour a précisé que les dispositions des traités UE et FUE n'attribuent pas de compétence spécifique à l'Union pour instituer un mécanisme de stabilité tel que celui envisagé par ladite décision⁵²⁸. Par ailleurs, la modification de l'octroi d'une assistance financière répond à la condition que ce mécanisme suive le droit de l'Union⁵²⁹.

En revanche, il ressort que la CJUE a remarqué que l'amendement de l'article 136 TFUE ne crée aucune base juridique destinée à accorder à l'Union la possibilité de mener une action impossible auparavant⁵³⁰ et n'accroît donc pas les compétences attribuées à l'Union par les traités⁵³¹.

Il est important ici de relever l'incompétence de la CJUE en tant qu'organe de l'Union européenne en matière de validité du droit primaire de l'Union européenne. C'est pourquoi elle doit sa conformité aux droits fondamentaux à l'article 19, paragraphe 1, 1^{er} al., du TUE, dans

⁵²³ *Ibid.*, pt. 59.

⁵²⁴ *Ibid.*, pt. 180.

⁵²⁵ FINES F., « L'atteinte aux Droits fondamentaux était-elle le prix du sauvetage de la zone euro ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux (RDLF)*, Chronique n°20, 2014.

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 60.

⁵²⁸ *Ibid.*, pt. 64.

⁵²⁹ *Ibid.*, pt. 69.

⁵³⁰ *Ibid.*, pt. 73.

⁵³¹ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 75. Voir, Cour de justice de l'Union européenne, Aperçu des travaux de la Cour de justice, du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, Rapport annuel 2012, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013, p. 51.

l'examen de la validité d'un acte du Conseil européen qui modifie celui-ci sur la base de l'article 48, paragraphe 6 TUE⁵³². A titre d'exemple, la CJUE exclue sa propre compétence pour apprécier la validité de l'article 21, paragraphe 2, du règlement n° 469/2009, dans son arrêt du 5 octobre 2016, (affaire F. Hoffmann-La Roche AG contre Accord Healthcare OÜ). Dans cette affaire, la Cour de justice a jugé qu'elle n'est pas compétente pour reconnaître la validité de l'article 21, paragraphe 2, du règlement (CE) n°469/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 6 mai 2009, concernant le certificat complémentaire de protection pour les médicaments, tel que modifié par l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique⁵³³, du traité UE, du traité FUE⁵³⁴. La Cour de justice a déjà jugé, dans son arrêt du 28 avril 1988, LAISA et CPC España/Conseil, que les adaptations figurant en annexe d'un acte d'adhésion font l'objet d'un accord entre les Etats membres ainsi que l'État demandeur et qu'elles ne constituent pas un acte d'une institution, mais sont des dispositions de droit primaire qui ne peuvent être suspendues, modifiées ou abrogées que selon les procédures prévues pour la révision des traités originaires⁵³⁵.

Pour certains auteurs, cette limite au contrôle juridictionnel de la CJUE constitue un « véritable déni de justice » ou encore un « vide juridique complet, intolérable au niveau du respect des droits fondamentaux »⁵³⁶.

Par son arrêt du 27 novembre 2012, la CJUE a considéré que la conclusion du traité MES est compatible avec les dispositions des traités UE et FUE ainsi que le principe général de protection juridictionnelle effective. En fait, la Cour a précisé que les traités sur lesquels

⁵³² CJUE, arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 27 novembre 2012, *Opus cité*, pts. 34 à 37.

⁵³³ Le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (en abrégé Euratom) fait partie des Traités de Rome signés le 25 mars 1957. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958. A l'exception des réformes institutionnelles inhérentes à la constitution de l'Union Européenne, le Traité Euratom n'a jamais été modifié quant au contenu. Euratom dispose de la personnalité juridique et est composé de la Commission Européenne, du Conseil, du Parlement Européen, de la Cour des Comptes et de la Cour Européenne de Justice. Le Parlement Européen a uniquement un rôle consultatif. Tous les états-membres européens sont membres de la communauté. La Commission Européenne a le droit d'initiative pour chaque projet législatif. Le Conseil de l'Union Européenne approuve ou désapprouve ceci. La discussion technique des propositions de la commission a lieu au sein du groupe questions nucléaires.

⁵³⁴ CJUE, arrêt du 5 octobre 2016 (septième chambre), F. Hoffmann-La Roche AG c/ Accord Healthcare OÜ, aff. C-572/15, ECLI:EU:C:2016:739, pt. 48.

⁵³⁵ CJUE, arrêt du 28 avril 1988, Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) et CPC España SA c/ Conseil des Communautés européennes, aff. jointes 31/86 et 35/86, ECLI:EU:C:1988:211, pt. 12.

⁵³⁶ DERO-BUGNY Delpine, *Les rapports entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles : Éd. Bruylant : Coll. droit de l'Union européenne - Monographies, mai 2015, pp. 214-215.

l'Union est fondée confèreraient à la BCE le pouvoir exclusif de réguler la masse monétaire dans la zone euro⁵³⁷. Elle a rappelé que, selon l'article 3, paragraphe 1, sous c), TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres de la zone euro. En vertu de l'article 282, paragraphe 1, TFUE, cette politique monétaire sera conduite par la BCE et les banques centrales des États membres de la zone euro. Le maintien de la stabilité des prix constituera l'objectif du SEBC et de l'Eurosystème conformément aux articles 127, paragraphe 1, TFUE et 282, paragraphe 2, TFUE⁵³⁸. La cour a jugé que les articles 3, paragraphe 1, sous c), TFUE et 127 TFUE ne s'opposent pas à la conclusion du traité MES⁵³⁹.

Toutefois, l'objectif du MES est de répondre aux besoins de financement des États membres du MES⁵⁴⁰. Il n'est habilité ni à fixer les taux d'intérêt directeurs pour la zone euro ni à émettre des euros ; son assistance financière doit être financée dans sa totalité et en respectant l'article 123, paragraphe 1, TFUE, par du capital libéré ou par l'émission d'instruments financiers, comme le prévoit l'article 3 du traité MES⁵⁴¹.

La Cour précise ensuite que l'article 125 TFUE n'interdit pas l'octroi d'une assistance financière par un ou plusieurs États membres à un État membre qui demeure responsable de ses propres engagements à l'égard de ses créanciers⁵⁴². Elle a jugé que l'article 125 TFUE interdit à l'Union et aux États membres d'accorder une aide financière qui diminue l'incitation de l'État membre destinataire à mener une politique budgétaire saine⁵⁴³. Cette clause veille à ce que les États membres restent soumis à la logique du marché lorsqu'ils contractent des dettes, car cela devrait les inciter à maintenir une discipline budgétaire saine⁵⁴⁴. The Court which reached this conclusion after a functional interpretation of Article 125 TFEU « holds that the provision should be interpreted more broadly than its wording would suggest, so that « no-bailout » clause may be a fitting name after all »⁵⁴⁵. The important disciplinary pressure of market forces on the

⁵³⁷ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 93.

⁵³⁸ *Ibid.*, pt. 94.

⁵³⁹ *Ibid.*, pt. 107.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, pt. 96.

⁵⁴¹ *Ibid.*, pt. 96.

⁵⁴² *Ibid.*, pt. 137.

⁵⁴³ *Ibid.*, pt. 136.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, pt. 135.

⁵⁴⁵ KAUPA C., *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Coll. *Modern Studies in European Law* : Éd. Hart Publishing, 25 août 2016, p. 322.

borrowing activities of the Member States was identified as the objective of the « no-bailout » clause early on⁵⁴⁶.

La CJUE a cependant relevé un objectif plus élevé, qui est celui de la préservation de la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble⁵⁴⁷. En se référant au point 5 de l'avis de la BCE sur le projet de décision du Conseil européen, la Cour a jugé que l'assistance financière fournie par le MES n'est compatible avec l'article 125 TFUE que lorsqu'elle est indispensable à la sauvegarde de la stabilité financière dans son ensemble et à des conditions strictes⁵⁴⁸.

Probablement inspirée par la prise de position de l'avocat général M^{me} Juliane KOKOTT⁵⁴⁹, la CJUE s'est référée aux travaux d'élaboration du traité de Maastricht⁵⁵⁰ pour étayer sa conclusion selon laquelle l'objectif de l'article 125 TFUE est de veiller à ce que les États membres suivent une politique budgétaire saine⁵⁵¹. Il convient de souligner qu'en raison du caractère normatif des traités-européens, ces derniers seront rattachés aux traités-lois, en ce qui concerne l'interprétation, et seront examinés selon une méthode objective⁵⁵². L'intention des parties sera, en règle générale, dégagée exclusivement du texte du traité lui-même, sachant que le recours aux travaux préparatoires constitue seulement un moyen subsidiaire⁵⁵³. En revanche, le recours aux travaux préparatoires constituant un moyen complémentaire d'interprétation⁵⁵⁴ est prévu par l'article 32 de la Convention de Vienne. Cela est permis quand le sens du texte manque de clarté ou peut prêter à confusion ou lorsque l'application de l'article 31 entraînerait un résultat manifestement déraisonnable.

⁵⁴⁶ PIPKORN J., « Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union », 31 COMMON MKT. L. REV. 263, 275 (1994), in, KOEDOODER C., « The Pringle Judgment : Economic and/or Monetary Union ? », University of Amsterdam, Fordham International Law Journal, Vol. 37, Issue 1, Article 10, 2013, p.122.

⁵⁴⁷ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt.136.

⁵⁴⁸ *Ibid.*, pt. 136.

⁵⁴⁹ CJUE, Prise de position de l'Avocat général du 26 octobre 2012, Thomas Pringle c/ Gouvernement of Ireland, Ireland et The Attorney General, (demande de décision préjudicielle de la Supreme Court, Irlande), aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 128.

⁵⁵⁰ Commission des Communautés européennes, Projet de traité portant révision du Traité instituant la Communauté économique européenne en vue de la mise en place d'une Union économique et monétaire, Bulletin des Communautés européennes, SEC (90) 2500, Bruxelles, 10 décembre 1990.

⁵⁵¹ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 135.

⁵⁵² DICKSCHAT S.-A., « Problèmes d'interprétation des traités européens résultant de leur plurilinguisme », *Revue belge de droit international (RBDI)*, Bruxelles : Ed. Bruylant, vol. 4, n°1, 1968, p. 45.

⁵⁵³ *Ibid.*, p.45.

⁵⁵⁴ Convention de Vienne sur le droit des traités 1969, *Opus cité*, article 32.

Article 32. Moyens complémentaires d'interprétation : « Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 : a) Laisse le sens ambigu ou obscur ; ou b) Conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable ».

This formulation resounds the textualist tenets⁵⁵⁵. The contemporary international legal community thus presumably agrees that travaux préparatoires are only supplementary means of treaty interpretation⁵⁵⁶. The only restriction in Article 32 is that its means may not be invoked first, at the outset of interpretation a not reasonable proposition if one remembers the pitfalls inherent in the use of these materials which lack the authentic element present in the means of Article 31⁵⁵⁷. Throughout, recourse to the supplementary means in Article 32 is governed by good faith⁵⁵⁸.

It is certainly not uncommon to have recourse to the travaux préparatoires of a treaty as a supplementary means of interpretation under international law, or for that matter in the national context⁵⁵⁹. The International Court of justice (ICJ) does not resort to travaux préparatoires where it finds the text itself to be sufficiently clear⁵⁶⁰. The court established this rule in the 1948 Conditions of Admission and explicitly affirmed it⁵⁶¹ in Competence of the General Assembly (1950)⁵⁶², the Ambatielos Case (1952)⁵⁶³, and in Fisheries jurisdiction (1973)⁵⁶⁴. Furthermore, the judicial use of travaux préparatoires in Aegean Sea (1978)⁵⁶⁵, Nicaragua (1984)⁵⁶⁶, and Border Actions (1988)⁵⁶⁷ seems consistent with this rule⁵⁶⁸. Outre cela, l'organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'est référé dans l'affaire CE - Viande de volaille,

⁵⁵⁵ RIS M., Treaty Interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires : Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, Boston College International and Comparative Law Review, Vol. 14, Issue 1, Article 6, 12 january 1991, p.118.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p.118.

⁵⁵⁷ VILLIGER M., « Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties », Martinus Nijhoff Publishers, Leiden - Boston, 2009, p. 447.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p.447.

⁵⁵⁹ RIS M., Treaty Interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires : Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, *Opus cité*, p.118.

⁵⁶⁰ RIS M., Treaty Interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires : Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, *Opus cité*, p.130.

⁵⁶¹ *Ibid.*, p.130.

⁵⁶² Cour internationale de Justice (CIJ), Compétence de l'assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, Avis consultatif du 3 mars 1950, C. I. J. Recueil 1950, p. 4.

⁵⁶³ Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 19 mai 1953, Grèce c/ Royaume-Uni, Affaire Ambatielos, (fond : obligation d'arbitrage), C.I.J. Recueil 1953, p. 10.

⁵⁶⁴ Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 25 juillet 1974, affaire de la compétence en matière de pêcheries, (République fédérale d'Allemagne c/ Islande), C.I.J. Recueil 1974, p.175.

⁵⁶⁵ Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 19 décembre 1978, affaire du plateau continental de la mer Égée, Grèce c/ Turquie, C.I.J., Recueil 1978, p. 3.

⁵⁶⁶ Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 27 juin 1986, affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Nicaragua c/ États-Unis d'Amérique, C.I.J., Recueil 1986, p.14.

⁵⁶⁷ Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 20 décembre 1988, affaire relative à des actions armées frontalières et transfrontalières, Nicaragua c/ Honduras, C.I.J. Recueil 1988, p. 69.

⁵⁶⁸ RIS M., Treaty Interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires : Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, *Opus cité*, p.130.

au contexte de la Convention de 1994 sur les oléagineux afin d'interpréter les termes d'une liste de concessions, sur le fondement de l'article 32 de la convention de Vienne⁵⁶⁹.

En revanche, la CJUE a presque négligé le recours à l'article 32 de la Convention de Vienne aux fins de l'interprétation des traités. The CJEU added legitimacy to its seemingly novel interpretation of the no-bailout clause, by emphasizing the original intent of the drafters of the Maastricht Treaty⁵⁷⁰.

Lorsque la conclusion d'un accord international peut remettre en question les règles communes ou en altérer la portée et en matière de compétence exclusive de l'Union, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, il peut arriver que la Cour estime que la conclusion du traité MES ne vienne pas compromettre l'objectif visé par l'article 122, paragraphe 2, TFUE⁵⁷¹.

CJEU cases usually vary in their degree of importance, intellectual interest, and political relevance. Seldom, you find cases that combine all of those qualities like we saw in the Pringle's case C-370/12 where all of these aspects seems to have coalesced⁵⁷². In fact, Pringle's claims were rejected, and the reasons given by the CJEU were positively received by the European Law Scholars, and the judgment helped calm down politics and markets⁵⁷³.

Selon le président de la CJUE, Koen LENAERTS, l'affaire Pringle illustre parfaitement le rôle de la CJUE dans la défense des valeurs européennes face aux changements sociétaux. Il a estimé que la Cour a souligné, dans cette affaire, l'importance de la valeur de solidarité de l'Union européenne qui doit être adaptée à la situation de crise actuelle et qui constitue un élément indissociable du projet d'intégration européen⁵⁷⁴. « Prior to the euro crisis, solidarity was understood in a narrow fashion, i.e. Member States had agreed to create a common currency because it would bring progress to each of them considered individually. However, the euro crisis revealed that narrow solidarity is not enough, since the stability of the euro area as a whole

⁵⁶⁹ Organe de règlement des différends (ORD), Organisation mondiale du commerce (OMC), Communautés européennes – Mesures affectant l'importation de certains produits provenant de volailles, WT/DS69/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 13 juillet 1998, para. 83.

CAZALA J., « Le rôle de l'interprétation des traités à la lumière de toute autre règle pertinente de droit international applicable entre les parties en tant que passerelle jetée entre systèmes juridiques différents », in Hélène RUIZ-FABRI, Lorenzo GRADONI (dir.), La circulation des concepts juridiques : Le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation, Société de législation comparée, coll. de l'UMR de droit comparé, Paris, 2009, pp. 95-136.

⁵⁷⁰ RIS M., Treaty Interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires : Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, *Opus cité*, p.130.

⁵⁷¹ *Ibid.*, pts. 100 à 106.

⁵⁷² CRAIG P., « Pringle : Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology », Maastricht Journal n°20, Articles by Maurer Faculty, Paper 2123, 2013, p. 3.

⁵⁷³ PATTERSON D., SÖDERSTEN A., A companion to European Union law and international law, Hoboken : John Wiley & Sons, Collection : Law books, 5 march 2016, p. 350.

⁵⁷⁴ LENAERTS K., Upholding Union values in times of societal change : The role of the Court of justice of the european Union, Bridge Forum Dialogue, 16 january 2014, p. 2.

requires that concept to be understood more widely : when a Member State is facing financial difficulties, the common good requires that other Member States join in the efforts to rescue it »⁵⁷⁵. Le président LEANERTS considère, ainsi, que la Cour de justice a cherché, dans cette affaire, à concilier ces conceptions divergentes de solidarité, et à s'assurer que l'aide financière accordée par le MES soit conforme à la clause de non-renflouement⁵⁷⁶. Toujours selon lui, l'arrêt de la CJUE dans l'affaire Pringle montre que la solidarité, en tant que valeur fondatrice de l'Union, a été interprétée par la Cour à la lumière des deux principes de continuité et de changement⁵⁷⁷.

However, the constitutionality of the ESM and its compliance with the no bail-out clause has been contested in literature by Ruffert M., who consider that Solidarity is achieved via a cohesion policy and structural funds, via regional projects and within the Common Agricultural Policy⁵⁷⁸. He argued that the Transfer Union already exists in these areas, and there is no legal basis for further capital transfers, and in the EMU the express provision of Article 122(2) TFEU does not only reflect the principle of solidarity but also brings it into concrete shape in cases of distress of national economies⁵⁷⁹.

That interpretation criteria, that encompassed all those facets of literalism, systemic, purposivism, and consequentialism, was criticized by many like Gunnar Beck who found that the law « no longer appears to constrain political choices »⁵⁸⁰.

His thinking is that the Court's approach to legal interpretation « leaves the judiciary free to construct a normative justification for a political position jointly favoured by the EU institutions and national governments, almost irrespective of, and often entirely unconstrained by, what the Treaties say »⁵⁸¹. Beck thinks that the law should not be influenced by politics and must be interpreted strictly within identifiable legal framework (literal, systemic and purposive arguments) common to all higher Courts⁵⁸².

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, p.3.

⁵⁷⁸ HOFMANN H., PANTAZATOU K., The transformation of the European Economic Constitution, University of Luxembourg - Faculty of Law, Economics and Finance, Law Working Paper Series, Paper number 2015-01, p.11.

⁵⁷⁹ RUFFERT M., The european debt crisis and european Union law, Common Market Law Review n°48, Kluwer Law International, United Kingdom, 2011, p.1792.

⁵⁸⁰ SYRPIS P., The relationship between primary and secondary law in the EU, Common Market Law Review n°52(2), 28 january 2015, p. 483.

⁵⁸¹ BECK G., The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU (Modern Studies in European Law), Hart Publishing, 31 October 2012, p. 238.

⁵⁸² *Ibid.*, p. 437

Others critics like Michelle Everson, on the one hand, considers that the ECJ faced with the legal uncertainties of European treaties characterised only by their broadly open political goals, the Justices of the Court were, « masters of the legitimacy of European law, responding to the immediate need to constitute Europe through a certainty-giving legal formalism, balanced always by a responsively-legal materialism constrained, in my analysis, by a refined use of evidence-based and procedural legal methodology »⁵⁸³. Everson consider in her analysis that the European law to count as law, rather than transient politics, must be reckonable, must respond to the demands of changing circumstance within Europe, but must do so within identifiable legal topoi and predictable extra-legal constraints⁵⁸⁴.

On the other hand, Everson believes that Beck fails to appreciate the « impact of divergent economic interests upon value pluralism within the EU, and thus the durability of the ability of the ECJ to manage conflict between the social values encapsulated within national constitutional orders and the european orientation of the European legal order »⁵⁸⁵. Nevertheless, Everson thinks that Beck's Legal Reasoning of the CJEU is a great reference that « must be read by all European lawyers who must be warned that, where the ECJ has saved the euro at the cost of the loss of the legitimacy of European law, it has not saved the European project, but has instead placed its long-term survival in doubt »⁵⁸⁶.

B. Le MES dans la perspective institutionnelle européenne

Comme nous l'avons déjà précisé, le MES est destiné à reprendre les tâches assumées par le FESF avec des moyens accrus. Il est doté d'un capital et sera en mesure d'acheter des obligations sur les marchés primaires des dettes et d'accorder des aides afin de parvenir à recapitaliser les institutions financières. Le MES, institution autonome comprenant un Conseil des gouverneurs et un Conseil d'administration, a été conçu à l'instar de la BCE. Sa création ne peut être contestée du fait de l'ajout de l'article 136. Cet accord prévoit, en outre, l'utilisation des institutions de l'Union. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle « institution » de l'Union ni même d'une « excroissance d'une institution préexistante »⁵⁸⁷. C'est avec la BCE que la

⁵⁸³ EVERSON M., « Book Review: The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU », *Irish Journal of European Law IJEL*, Vol. 17, Issue 1, April 2014, p.150.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, p.151.

⁵⁸⁵ EVERSON M., « Book Review : The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU », *Opus cité*, p.151.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p.151.

⁵⁸⁷ ROCHAS R., *Les surprises du mécanisme européen de stabilité*, *Opus cité*.

Commission doit négocier les termes de l'accord avec l'Etat demandeur (art. 13)⁵⁸⁸.

Dans le cadre de l'utilisation des institutions de l'Union européenne, les représentants des Etats membres de cette dernière ont convenus, par une décision intergouvernementale le 20 juin 2011, conforme à la jurisprudence constante de la CJUE, de confier à la Commission européenne et à la BCE les tâches prévues en vertu du traité instituant le MES.

S'agissant de la CJUE, le traité instituant le MES précise, dans son considérant n°16, que la CJUE est compétente pour connaître tout litige entre les parties contractantes ou entre celles-ci et le MES au sujet de l'interprétation et de l'application du présent traité, conformément à l'article 273 du TFUE. Le traité MES a stipulé, dans son article 37, paragraphe 2, que le Conseil des gouverneurs statue sur tout litige opposant le MES à l'un de ses membres, ou à des membres du MES entre eux, lié à l'interprétation et l'application du présent traité, y compris tout litige relatif à la compatibilité des décisions adoptées par le MES avec le présent traité. En vertu du paragraphe 3 du même article, si un membre du MES conteste la décision visée au paragraphe 2, le litige est soumis à la Cour. Il importe de souligner que la CJUE a affirmé, dans son arrêt *Pringle* C-370/12, qu'un litige lié à l'interprétation ou à l'application du traité MES est susceptible de porter également sur l'interprétation ou l'application des dispositions du droit de l'Union⁵⁸⁹. Il importe de souligner que, selon une jurisprudence constante⁵⁹⁰, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des dispositions du droit de l'Union, indépendamment du point de savoir si elles ont un effet direct ou non⁵⁹¹.

Cependant, l'article 273 du TFUE stipule que la Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres en connexité avec l'objet des traités, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis. Selon la Cour, un différend auquel le MES est partie peut-être considéré comme un différend entre Etats membres au sens de l'article 273 TFUE, dans la mesure où le MES est composé exclusivement d'États membres⁵⁹². D'après la Cour de justice, l'attribution d'une compétence à la Cour par l'article 37, paragraphe 3, du traité

⁵⁸⁸ MANIN P., *Opus cité*, p. 702.

⁵⁸⁹ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, *Opus cité*, consid. 174.

⁵⁹⁰ CJUE, arrêt du 16 juillet 2009 (deuxième chambre), *Futura Immobiliare srl Hotel Futura e.a. c/ Comune di Casoria*, aff. C-254/08, ECLI:EU:C:2009:479.

⁵⁹¹ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, *Opus cité*, consid. 89.

⁵⁹² *Ibid.*, consid. 175.

MES pour interpréter et appliquer les dispositions de ce traité satisfait aux conditions énoncées à l'article 273 TFUE⁵⁹³.

Par ailleurs, en ce qui concerne les Etats hors zone euro, ce préambule indique aussi que les Etats membres hors zone euro, dans le cas de leur participation à une opération de soutien à la stabilité en faveur d'Etats membres de la zone euro, pourront participer aux réunions mais seulement en tant qu'observateurs. Ils seront, par conséquent, consultés et auront accès à toutes les informations nécessaires⁵⁹⁴. C'est donc sur la base de ce consensus impliquant à la fois les Etats hors zone euro et les institutions concernées (Commission européenne et BCE) que l'utilisation des institutions de l'Union européenne se trouve légalisée⁵⁹⁵.

La complémentarité antagoniste du MES avec l'Union européenne en tant qu'institution du droit international, n'a pas empêché de nombreux débats « au sein du Parlement européen, soucieux de préserver le rôle des institutions européennes et la primauté du droit de l'Union européenne »⁵⁹⁶. Or, le président du Parlement européen a déploré que la voie gouvernementale choisie pour l'adoption du MES a eu pour effet l'exclusion du Parlement européen lors de sa négociation⁵⁹⁷. Il pouvait en résulter, selon ce dernier, que des problèmes par rapport au mécanisme de contrôle des institutions de l'Union surviennent du fait que le MES a été créé en dehors du cadre des institutions de l'Union (Résolution du 23 mars 2011)⁵⁹⁸. En fait, les organes du MES ne sont pas soumis à un contrôle parlementaire européen. Le Parlement européen a considéré, dans son document de travail sur l'audition du 24 avril 2012, que, d'après l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et d'après la Déclaration de Lima, ce traité international doit être basé sur une légitimation démocratique pour cette coopération approfondie. Il convient de préciser que le Parlement européen n'a aucun droit de regard sur les programmes de redressement et sur les aides de cette « institution » qui seront décidés uniquement par les ministres des Finances de la zone euro et que seuls les

⁵⁹³ *Ibid.*, consid. 176.

⁵⁹⁴ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, préambule, *Opus cité*, pts. 9-10.

⁵⁹⁵ Voir notamment, MANIN P., *Opus cité*, p. 702.

⁵⁹⁶ Assemblée Nationale (Ass. nat.), Rapport fait par M. Henri PLAGNOL au nom de la Commission des affaires étrangères, Rapport fait sur : le projet de loi n°4337 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro et le projet de loi n°4336 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, p. 42.

⁵⁹⁷ AUVRET-FINCK J., *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Bruxelles : éd. Larciens, 27 février 2013, p.7.

⁵⁹⁸ Parlement européen, IVANOVA I., Document de travail sur l'audition du 24 avril 2012 sur le « contrôle budgétaire du FESF, MESF et MES » Commission du contrôle budgétaire, 27 mars 2012, p. 3.

parlements nationaux peuvent donner leur avis. Pourtant, seuls la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne exercent une surveillance postérieure au programme dans le cadre établi par les articles 121 et 136 du TFUE⁵⁹⁹.

S'agissant des tâches attribuées à l'Eurogroupe, le Tribunal a considéré, dans son ordonnance du 16 octobre 2014⁶⁰⁰, qu'il s'agit d'un forum de discussion au niveau ministériel et non d'un organe de décision, dont le but est de discuter certaines questions liées aux responsabilités partagées par leurs pays en ce qui concerne l'euro. Il est doté d'une certaine structure institutionnelle dans la mesure où il dispose d'un président élu pour un mandat d'une durée déterminée⁶⁰¹. Or, il n'y a aucune raison « pour considérer cette structure comme étant intégrée à celle de la Commission ou à celle de la BCE »⁶⁰². La CJUE a estimé également, dans son arrêt du 20 septembre 2016, que l'Eurogroupe ne figure pas parmi les différentes formations du Conseil de l'Union européenne, énumérées à l'annexe I du règlement intérieur de celui-ci, adopté par la décision du Conseil 2009/937/UE⁶⁰³, dont la liste est visée à l'article 16, paragraphe 6, TUE⁶⁰⁴. Dès lors, la Cour considère que l'Eurogroupe ne peut ni être assimilé à une formation du Conseil, ni être qualifié d'organe ou d'organisme de l'Union au sens de l'article 263 TFUE⁶⁰⁵.

En fait, dans l'affaire du 16 octobre 2014, un recours en annulation a été introduit devant le tribunal à l'encontre de la déclaration de l'Eurogroupe sur Chypre de 25 mars 2013. Cette déclaration a été adoptée par l'Eurogroupe, après la demande d'une assistance financière pour recapitaliser le secteur bancaire, présentée par le gouvernement chypriote, suite à la faillite de certaines banques de ce pays en 2012. L'Eurogroupe a indiqué que l'assistance financière demandée serait fournie par le MES dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique qui devait se concrétiser dans un protocole d'accord⁶⁰⁶. Dans sa déclaration du 25 mars 2013, l'Eurogroupe a indiqué aussi que les négociations d'un protocole, menées,

⁵⁹⁹ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, considérant 17.

⁶⁰⁰ Trib., ordonnance du 16 octobre 2014 (première chambre), Konstantinos Mallis et Elli Konstantinou Malli c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909, consid. 41.

⁶⁰¹ *Ibid.*, consid. 41.

⁶⁰² *Ibid.*, consid. 41.

⁶⁰³ Conseil de l'Union européenne, Règlement intérieur du Conseil de l'Union européenne, décision du Conseil 2009/937/UE du 1^{er} décembre 2009, J.O. L 325, 11 décembre 2009, p. 35.

⁶⁰⁴ CJUE, arrêt du 20 septembre 2016 (grande chambre), Konstantinos Mallis e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. jointes C-105/15 P à C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702, consid. 61.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, consid. 61.

⁶⁰⁶ Eurogroupe, déclaration de l'Eurogroupe sur Chypre, 25 mars 2013. Le texte intégral de la déclaration litigieuse est disponible uniquement en langue anglaise sur le site suivant : <http://www.consilium.europa.eu/>

d'une part, par la Commission avec la BCE et le FMI et, d'autre part, par le gouvernement chypriote, avaient abouti à un projet de protocole d'accord sur la restructuration des banques Trapeza Kyprou Dimosia Etairia Ltd (BoC) et Laïki⁶⁰⁷. Le MES a octroyé une assistance financière après avoir signé le protocole d'accord par la Commission au nom du MES et de Chypre⁶⁰⁸. Dans son ordonnance du 16 octobre 2014, le tribunal a rejeté les recours en annulation dirigés contre la déclaration du 25 mars 2013 de l'Eurogroupe comme étant irrecevables⁶⁰⁹. Car pour lui, le MES ne peut pas être considéré comme partie intégrante des institutions de l'Union. Il considère également que la déclaration de l'Eurogroupe ne peut pas être intégrée à la Commission et à la BCE ; elle ne peut donc pas avoir une quelconque portée sur les tiers⁶¹⁰. Il se réfère aussi à la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt Pringle C-370/12 qui stipule que les tâches conférées à la Commission et à la BCE dans le cadre du traité MES ne comportent aucun pouvoir décisionnel propre et, enfin, que les activités exercées par ces deux institutions, dans le cadre du même traité, n'engagent que le MES⁶¹¹.

Cependant, en ce qui concerne le rôle des institutions européennes dans l'adoption du protocole d'accord dans le cadre du MES, le traité instituant le MES prévoit l'article 13 paragraphes 4 et 1, qui définit précisément la procédure d'octroi de l'assistance financière, que la Commission signe le protocole d'accord au nom du MES et évalue les demandes de soutien à la stabilité. Quant à la BCE⁶¹², sa mission consiste à évaluer l'urgence des demandes de soutien à la stabilité⁶¹³, à participer aux réunions du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration en qualité d'observateur⁶¹⁴ et, en liaison avec la Commission, à évaluer les

⁶⁰⁷ *Ibid.*

⁶⁰⁸ CJUE, Communiqué de presse n°102/16, « La Cour confirme le rejet des recours en annulation et rejette sur le fond les recours en indemnité concernant la restructuration du secteur bancaire chypriote », Luxembourg, 20 septembre 2016.

⁶⁰⁹ Trib., ordonnance du 16 octobre 2014 (première chambre) Konstantinos Mallis et Elli Konstantinou Malli c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. T-327/13, *Opus cité*, consid. 62.

⁶¹⁰ Trib., ordonnance du 16 octobre 2014 (première chambre) Konstantinos Mallis et Elli Konstantinou Malli c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. T-327/13, *Opus cité*, consid. 49 ; Voir également, CJUE, Communiqué de presse n°102/16, « La Cour confirme le rejet des recours en annulation et rejette sur le fond les recours en indemnité concernant la restructuration du secteur bancaire chypriote », *Opus cité*.

⁶¹¹ Trib., ordonnance du 16 octobre 2014 (première chambre) Konstantinos Mallis et Elli Konstantinou Malli c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. T-327/13, *Opus cité*, consid. 48. CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 161.

⁶¹² CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, consid. 157.

⁶¹³ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, article 4, paragraphe 4.

⁶¹⁴ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, article 5, paragraphe 3 et article 6, paragraphe 2.

demandes de soutien à la stabilité⁶¹⁵, à négocier un protocole d'accord⁶¹⁶ et à veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie l'assistance financière⁶¹⁷. L'article 13, paragraphe 3 dudit traité, stipule que le protocole d'accord doit être pleinement compatible avec les mesures de coordination des politiques économiques prévues par le TFUE, notamment avec tout acte de droit de l'Union européenne, incluant tout avis, avertissement, recommandation ou décision s'adressant au membre du MES concerné. La CJUE a conclu, dans son arrêt Pringle C-370/12, que les conditions d'octroi d'une assistance financière à un Etat membre seront déterminées par le droit de l'Union⁶¹⁸. A cet égard, la CJUE a souligné, toujours dans son arrêt Pringle C-370/12, que les tâches attribuées à la Commission par le traité MES lui permettent, ainsi que le prévoit l'article 13, paragraphes 3 et 4 de celui-ci, de veiller à la compatibilité avec le droit de l'Union des protocoles d'accord conclus par le MES⁶¹⁹.

Toutefois, dans un recours en annulation et en indemnité devant le Tribunal, dans l'affaire T-289/13, les requérants prévoient que les passages litigieux du protocole d'accord signé par la Commission violent l'article 1^{er} du protocole n°1 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶²⁰. Par ordonnance du 10 novembre 2014, dans l'affaire T-289/13, le tribunal a rappelé que la Commission ne signe le protocole qu'au nom du MES, et a constaté que les personnes à l'origine des recours n'avaient pas démontré avec certitude que le dommage qu'elles estimaient avoir subi avait effectivement été causé par une inaction de la Commission.

La CJUE, qui a été saisie par les requérants pour obtenir l'annulation des ordonnances du tribunal du 10 novembre 2014 et du 16 octobre 2014, a annulé l'ordonnance du 10 novembre 2014 sur les recours en indemnité tout en décidant, sur le fond, de ne pas faire droit à ces

⁶¹⁵ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, article 13, paragraphe 1.

⁶¹⁶ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, article 13, paragraphe 3.

⁶¹⁷ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, *Opus cité*, article 13, paragraphe 7.

⁶¹⁸ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle *c/* Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, consid. 174.

⁶¹⁹ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle *c/* Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, consid. 164.

⁶²⁰ Trib., ordonnance du 10 novembre 2014 (première chambre), Ledra Advertising Ltd *c/* Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. T-289/13, ECLI:EU:T:2014:981, consid. 35.

Trib., ordonnance du 10 novembre 2014 (première chambre), Andreas Eleftheriou *e.a. c/* Commission européenne et Banque centrale européenne, aff. T-291/13, ECLI:EU:T:2014:978 ; Trib., ordonnance du 10 novembre 2014 (première chambre), Christos Theophilou et Eleni Theophilou *c/* Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. T-293/13, ECLI:EU:T:2014:979.

recours⁶²¹. Il importe de noter que, dans son arrêt du 28 avril 2015, *Commission contre Conseil de l'Union européenne*, la CJUE a confirmé que des actes hybrides non prévus par les traités, adoptés dans le cadre d'une procédure qui comportait indistinctement des éléments relevant du processus décisionnel propre au Conseil, et des éléments de nature intergouvernementale, n'ont pas leur place en droit de l'Union⁶²².

Parallèlement, l'avocat général, M. N. WAHL, a considéré, dans ses conclusions présentées le 21 avril 2016, *Ledra Advertising Ltd e.a. contre Commission et BCE*, que l'accord conclu entre le MES et la République de Chypre est un acte du MES, tout en considérant que le fait, que les accords internationaux conclus par le MES et l'un de ses membres sont négociés par la Commission et la BCE et signés par la Commission au nom du MES, ne saurait modifier la véritable nature desdits accords⁶²³.

Quant à la question des obligations de la Commission de se conformer aux dispositions de l'article 17, paragraphe 1, du TUE⁶²⁴ lorsqu'elle agit en dehors du cadre de l'Union, la CJUE a estimé, dans son arrêt *Pringle C-370/12*, qu'aucune disposition du traité MES ne semblait exiger de la Commission qu'elle accomplisse des tâches susceptibles d'interférer avec sa mission constitutionnelle de promoteur des intérêts de l'Union et de « gardienne des traités ». La Cour ajoute, à cet égard, que le rôle de la Commission dans le cadre du traité MES semblait parfaitement conforme à cette mission⁶²⁵. Par ailleurs, l'une des conditions qui, selon la jurisprudence, doit être remplie pour garantir la compatibilité, est que ces tâches supplémentaires « ne dénaturent pas les attributions » que les traités de l'Union confèrent à ces

⁶²¹ CJUE, arrêt du 20 septembre 2016 (grande chambre), *Ledra Advertising Ltd e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE)*, aff. jointes C-8/15 P à C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701.

CJUE, arrêt du 20 septembre 2016 (grande chambre), *Konstantinos Mallis e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE)*, aff. jointes C-105/15 P à C-109/15 P, *Opus cité*.

⁶²² CJUE, arrêt du 28 avril 2015, *Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282, consid. 51.

⁶²³ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 21 avril 2016, *Ledra Advertising Ltd e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne*, aff. C-8/15, EU:C:2016:290, pt. 58.

⁶²⁴ Article 17, paragraphe 1 du TUE : « La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels ».

⁶²⁵ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, *Opus cité*.

institutions.

A cet égard, la CJUE a rappelé qu'il ressort de la jurisprudence⁶²⁶ que les États membres sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions, telles que la coordination d'une action collective entreprise par les États membres ou la gestion d'une assistance financière⁶²⁷. En effet, l'avocat général a constaté, dans ses conclusions présentées le 21 avril 2016 (*cf. supra*), que le comportement des institutions de l'Union devrait être examiné principalement au regard du droit international public, puisque ces institutions ont agi au nom d'une organisation internationale (le MES), dont les membres sont des États souverains, dans le but d'aboutir à la conclusion d'un accord international (le protocole d'accord) entre cette organisation et l'un de ses États parties (la République de Chypre)⁶²⁸. L'avocat général rappelle aussi que, conformément aux règles de droit international public, le comportement des agents des organisations internationales est en principe imputable à l'organisation elle-même⁶²⁹.

C. Le renforcement du pare-feu financier *via* des mesures non-conventionnelles

D'après certains économistes, l'indépendance des banques centrales de leurs gouvernements (cas de la BCE et de la Réserve Fédérale américaine (FED)), qui sont en charge de la politique monétaire, constitue une condition préalable à la réalisation et au maintien de la stabilité des prix⁶³⁰. Certains remettent en cause la capacité d'une banque centrale indépendante d'adopter les mesures de politique monétaire en vue d'atténuer l'amplitude des cycles économiques⁶³¹ représentant les mouvements des valeurs macroéconomiques⁶³² de part et d'autre de

⁶²⁶ CJUE, avis du 8 mars 2011 (assemblée plénière), avis au titre de l'article 300, paragraphe 6, CE, avis 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, pt. 75.

CJCE, avis du 18 avril 2002, avis rendu en vertu de l'article 300, paragraphe 6, CE, avis 1/00, ECLI:EU:C:2002:231, pts. 32 et 41.

CJUE, avis du 10 avril 1992, avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa du traité, avis 1/92, EU:C:1992:189, pt. 20.

⁶²⁷ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, *Opus cité*, consid. 158.

⁶²⁸ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 21 avril 2016, *Ledra Advertising Ltd e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne*, aff. C-8/15, EU:C:2016:290, pt.98.

⁶²⁹ *Ibid.*, pt.98.

⁶³⁰ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., *Les paradoxes de la zone euro*, *Opus cité*, p. 19.

⁶³¹ VIDEAU Y., « L'indépendance des banques centrales renforce-t-elle l'efficacité des politiques économiques ? », Académie de Versailles - Centre de Ressources en Économie Gestion CREG, 23 juin 2011.

⁶³² « Les principales variables macroéconomiques sont : le PIB réel ou nominal ; le taux de chômage (proportion de travailleurs sans emploi) ; le taux d'inflation (taux d'augmentation des prix au cours du temps) ; le taux d'intérêt ».

leurs tendances de long terme⁶³³. Ils estiment, à titre d'exemple, que la politique monétaire de la FED, menée lors du dernier mandat de son gouverneur A. Greenspan, constituait une des causes de la crise des subprimes⁶³⁴. Selon ces économistes, le maintien des taux directeurs à des niveaux assez bas, a favorisé la constitution d'une bulle immobilière et financière, puis la contraction du crédit justifiée par le retour de tensions inflationnistes à partir de 2006, l'a fait implorer⁶³⁵.

L'indépendance (institutionnelle, personnelle et financière) de la BCE, garantie par les traités, favorise un régime de légitimité basé sur les résultats (output legitimacy)⁶³⁶. Cette légitimité démocratique, basée principalement sur les résultats obtenus et une obligation renforcée de rendre des comptes, ne provient donc pas d'un contrôle parlementaire trop serré⁶³⁷. La BCE rend compte de cette responsabilité quant aux résultats obtenus devant les institutions politiques. La principale contre-partie de l'indépendance de cette institution est l'accountability⁶³⁸. Conformément aux termes de l'article 284, paragraphe 3, du TFUE, la BCE présente son rapport annuel d'abord au Parlement européen, qui représente les citoyens de l'Union européenne, mais doit aussi rendre compte régulièrement au Conseil de l'Union européenne, qui représente les gouvernements des Etats membres. Cette responsabilité figure aussi dans l'article 15, paragraphe 3, du Protocole n°4 sur les statuts du SEBC et de la BCE.

⁶³³ « Les cycles économiques désignent des mouvements récurrents et alternés de l'activité économique, d'amplitude et de périodicité régulières. Un cycle est caractérisé par quatre phases : l'expansion, la crise, la récession, la reprise.

L'expansion : désigne une phase temporaire et réversible de l'activité économique : son taux de croissance est plus élevé que le trend (tendance annuelle moyenne) de longue période.

La crise : désigne le retournement de conjoncture : elle est marquée le plus souvent par un krach boursier.

La récession ou la dépression : La première désigne une phase du cycle économique marquée par un ralentissement de la croissance ou une croissance négative pendant deux trimestres consécutifs (définition américaine). La seconde correspond à une phase plus ou moins longue de contraction cumulative de la production.

La reprise : Elle marque l'entrée dans la période d'expansion d'un nouveau cycle ». AFFILÉ B., GENTIL C., *Les grandes questions de l'économie contemporaine*, Paris : éd. L'Étudiant : Coll. Connaissance, 9 août 2007, pp. 62-63.

⁶³⁴ VIDEAU Y., L'indépendance des banques centrales renforce-t-elle l'efficacité des politiques économiques ?, *Opus cité*.

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 63.

⁶³⁶ « Output legitimacy can be defined and evaluated in two distinct ways : political and technical. Political evaluations of policies' output legitimacy depend on the extent to which they resonate with citizen values and community norms, with judgments likely to invoke normative principles of distributive justice, fairness, or equity. Technical evaluations are instead the domain of experts whose assessments are based on their technical knowledge and philosophies, with judgments likely to invoke economic principles such as competitiveness, fiscal balance, growth, or social well-being ». European Commission, « The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration ? », Directorate-General for Economic and Financial Affairs, SCHMIDT V., Fellowship Initiative 2014-2015, Growth, integration and structural convergence revisited, Discussion paper 015, Brussels, september 2015, p.11.

⁶³⁷ DE LA PARRA S., « La BCE entre indépendance et responsabilité », ALLEMAND F., « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur », Sanem : CVCE, Coll. European Integration Studies, 2015, p. 2.

⁶³⁸ DE LA PARRA S., « La BCE entre indépendance et responsabilité », *Opus cité*, p. 2.

L'aggravation rapide d'une crise protéiforme dans la zone euro a élargi le rôle de la BCE, jusqu'alors principalement limité à la conduite de la politique monétaire : l'eupéanisation de la supervision bancaire au sein de l'Union européenne (v. *infra*.) et la mise en place d'un certain nombre de mesures de politique monétaire non conventionnelles qui transforment de facto la BCE en prêteur de dernier ressort sur le marché des emprunts gouvernementaux et contre les paniques bancaires, sachant que cette mission n'est pas inscrite dans son mandat.

En fait, le problème de solvabilité d'un Etat membre et l'absence d'un prêteur en dernier ressort pourront avoir un impact sur les détenteurs d'obligations émis par d'autres Etats membres. Certains auteurs constatent que les faiblesses du marché des obligations gouvernementales dans la zone euro, qui alimentent les crises de liquidité et favorisent la contagion, résident dans le fait que les gouvernements émettent des dettes libellées en devise étrangère, qu'ils ne contrôlent pas⁶³⁹. Cela risque de ne pas permettre aux autorités compétentes de pouvoir garantir aux détenteurs d'obligations qu'ils posséderont les liquidités nécessaires lorsque celles-ci arriveront à échéance⁶⁴⁰. Or, lorsqu'un Etat émet des obligations dans sa propre monnaie, il peut toujours garantir celles-ci implicitement, puisque sa banque centrale jouera de fait le rôle de prêteur en dernier ressort⁶⁴¹.

Toutefois, la dette souveraine, dont la fonction est d'aider les Etats à se refinancer, sert de réserve de valeur⁶⁴². Les obligations émises par un Etat constituent l'instrument parfait pour stocker de la valeur et la transférer d'une période à l'autre⁶⁴³. Les actifs sans risque qui combinent les caractéristiques de sécurité et de liquidité et qui sont indispensables dans une économie moderne, servent de référence pour la détermination du prix et la valorisation des instruments financiers⁶⁴⁴. Cependant, la crise de confiance sur les marchés pourra entraîner l'augmentation des taux d'intérêt que les Etats doivent payer pour se refinancer. Les banques centrales, qui sont le fournisseur ultime de la liquidité, font face à la crise de liquidité qui peut se déclencher suite à une crise de confiance sur les marchés extérieurs. Par conséquent, la BCE joue un rôle de prêteur en dernier ressort sur le marché des titres publics, afin de contrecarrer le risque d'une

⁶³⁹ DE GRAUWE P., « La Banque centrale européenne, un prêteur de dernier ressort », *Revue de politique économique - La Vie économique*, éditée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), novembre 2011, p.17.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p.17.

⁶⁴¹ *Ibid.*, p.17.

⁶⁴² LANDAU J., « Quelle politique pour la dette souveraine ? », Banque de France, *Revue de la stabilité financière, Dette publique, politique monétaire et stabilité financière (RSF)*, n°16, avril 2012, p. 214.

⁶⁴³ *Ibid.*, p.214.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, p.214.

dégradation de la solvabilité d'un Etat membre ainsi que la spirale des taux d'intérêt et d'empêcher que la dette publique nourrisse la crise⁶⁴⁵.

La stratégie dont la BCE a systématiquement adopté, durant la crise, le soutien apporté par la suite au système financier de la zone euro et l'attribution des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit dans le cadre du mécanisme de surveillance unique (MSU), ont fait que la BCE a acquis une influence au sein de la gouvernance économique européenne qui n'a pas été compensée par une évolution parallèle de son modèle de légitimité démocratique⁶⁴⁶. La capacité des mesures de la politique monétaire conventionnelle à maintenir la stabilité des prix à moyen terme a été brusquement réduite par la crise de 2010. La poursuite de la BCE du seul objectif de stabilité des prix, consacré par le traité (article 127 du TUE), afin de maintenir la stabilité macroéconomique et financière, était insuffisante durant les périodes de crises dans la zone euro⁶⁴⁷. Cette politique constitue pour la BCE une question de masse monétaire⁶⁴⁸.

La BCE a fait progresser, depuis 2010, ses mesures, en vue de contrecarrer la crise de liquidités qui a touché le secteur bancaire⁶⁴⁹. Elle a procédé, ainsi, à l'abaissement des taux d'intérêts afin de contrebalancer l'augmentation excessive des coûts d'emprunts auxquels sont confrontés certains Etats membres en difficulté et qui est due à un élargissement des primes de risque financier⁶⁵⁰. En décembre 2016, la BCE a décidé de maintenir les taux d'intérêt directeurs « à leurs niveaux actuels ou à des niveaux plus bas sur une période prolongée, et bien au-delà de l'horizon fixé pour les achats nets d'actifs »⁶⁵¹. Cependant, dans le cadre de ses mesures non conventionnelles, elle a décidé de passer le montant de ses achats au titre du programme d'achats d'actifs (APP) au rythme mensuel actuel de 80 milliards d'euros à 60 milliards d'euros

⁶⁴⁵ DE GRAUWE P., *Opus cité*, p.17.

⁶⁴⁶ DE LA PARRA S., « La BCE entre indépendance et responsabilité », *Opus cité*, p. 3.

⁶⁴⁷ BLOT C. et al., « Les enjeux du triple mandat de la BCE », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, Débats et politiques n°134, mars 2014, p.175.

⁶⁴⁸ SCHUI H., « La BCE, la stabilité des prix et la politique monétaire », *Revue CAIRN*, Savoir/Agir, n°4, 2/2008, pp. 107-116.

⁶⁴⁹ Sénat, Rapport fait par M. Éric BOCQUET, Mme Fabienne KELLER et M. Richard YUNG, « Quoi qu'il en coûte » : la Banque centrale européenne face à la crise, Rapport d'information n°533 (2014-2015), *Opus cité*.

⁶⁵⁰ Banque centrale européenne (BCE), Les conséquences économiques du faible niveau des taux d'intérêt, Communiqué de presse - Discours, Conférence publique de Benoît Cœuré à Genève, membre du directoire de la BCE, au Centre international d'Études monétaires et bancaires, Direction générale Communication, Francfort, 9 octobre 2013.

⁶⁵¹ Banque centrale européenne (BCE), Décisions de politique monétaire, Direction générale Communication, Communiqué de presse, Francfort-sur-le-Main, 8 décembre 2016.

par mois à partir d'avril 2017 et jusque fin décembre 2017, jusqu'à ce que le Conseil des gouverneurs observe un ajustement durable de l'évolution de l'inflation conforme à son objectif⁶⁵². Le maintien d'une stratégie monétaire accommodante par la BCE a été justifié par les prévisions macroéconomiques de décembre 2016 établies par les services de l'Eurosystème pour la zone euro, qui prévoient une hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH)⁶⁵³ de 0,2 % en 2016, de 1,3 % en 2017, de 1,5 % en 2018 et de 1,7 % en 2019, ainsi qu'une progression du PIB ralentie par la crise de la dette souveraine, en volume de 1,7 % en 2016 et 2017 et de 1,6 % en 2018 et 2019⁶⁵⁴.

In parallel, the Board of Governors of the Federal Reserve System decided to raise its benchmark interest rate paid on required and excess reserve balances to 0.75 percent on december 2016, for just the second time since the financial crisis of 2008⁶⁵⁵.

Cette convergence⁶⁵⁶ de politique monétaire entre la BCE et la FED est le résultat d'une différence des objectifs fixés par leurs mandats. La loi américaine qui a créé la FED fixe clairement son objectif : « promouvoir efficacement les objectifs d'emploi maximum, de stabilité des prix et de taux d'intérêts à long terme modérés »⁶⁵⁷. En revanche, le TUE indique clairement que le maintien de la stabilité des prix est l'objectif principal de la BCE. The ECB has taken a prominent role in responding to the need for stability in monetary policy and more generally in the eurozone⁶⁵⁸. En fait, la BCE réagit plus dans sa stratégie monétaire à la stabilité de l'inflation et accorde moins d'importance à la stabilité de la production, alors que la FED semble donner plus de poids à la variation de la production qu'à celle de l'inflation⁶⁵⁹.

⁶⁵² Banque centrale européenne (BCE), Déclaration introductive du 8 décembre 2016, Mario Draghi - Président de la BCE, Vítor Constâncio - Vice Président de la BCE, Direction générale Communication, Communiqué de presse, Francfort-sur-le-Main, 8 décembre 2016.

⁶⁵³ « L'IPCH sert à mesurer l'inflation dans la zone euro. L'objectif principal de la politique monétaire de la banque centrale européenne (BCE) est le maintien de la stabilité des prix. La BCE a défini la stabilité des prix comme une progression annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé inférieure à 2 % (mais proche de cette valeur) pour la zone euro à moyen terme. Les IPCH sont également utilisés, entre autres, pour les besoins de la politique monétaire et pour l'évaluation de la convergence de l'inflation, requise par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Commission européenne, Eurostat, « Prix à la consommation – inflation et niveaux de prix relatifs », Statistics Explained, Guide des statistiques européennes, mars 2015.

⁶⁵⁴ Banque centrale européenne (BCE), Déclaration introductive du 8 décembre 2016, *Opus cité*.

⁶⁵⁵ Federal Reserve System (FED), Decisions Regarding Monetary Policy Implementation, Board of Governors, Press Release, Federal Reserve issues FOMC statement, 14 december 2016.

⁶⁵⁶ BEITONE A., « Analyse économique et historique des sociétés contemporaines », Paris : Éd. Armand : COLIN Coll. U, 2^{ème} éd., 15 septembre 2010, 638 pages.

⁶⁵⁷ MANKIW G., « Macroéconomie », Traduction de la 8^{ème} édition américaine par EL NABOULSI J., Bruxelles : Éd. De Boeck : Coll. Ouvertures économiques, 6^{ème} éd., 12 septembre 2013, p. 541.

⁶⁵⁸ BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I., « The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe », Ed. Hart Publishing, Oxford, 2014, 164 pages.

⁶⁵⁹ MANKIW G., « Macroéconomie », *Opus cité*, p. 541.

Par ailleurs, la réaction de la BCE dans le cadre du soutien à la liquidité bancaire a été plus immédiat que la celle de la FED. Cette réaction s'explique par la prééminence du financement bancaire où le rôle des banques centrales dans le financement de l'activité est fondamentalement différent (les prêts bancaires constituent 70% du financement du secteur privé en Allemagne, pour seulement 20% aux EtatsUnis)⁶⁶⁰.

Les cinq politiques monétaires non conventionnelles mises en œuvre par la BCE, à partir de septembre 2008, semblent, a priori, contradictoires avec les principes de transparence et d'indépendance de la BCE. En effet, ces mesures adoptées en vue de relancer l'activité en zone euro et de stimuler l'offre de crédit risquent de perturber les anticipations habituelles d'inflation tandis que les politiques d'achat d'actifs publics s'apparentent à la monétisation de la dette⁶⁶¹.

Les différents bilans des politiques monétaires non-conventionnelles adoptées par la BCE durant la crise, à partir de 2008, portant essentiellement sur l'accroissement et le changement de la composition du bilan de la BCE, transforment de facto cette dernière en prêteur de dernier ressort pour les banques et les Etats membres⁶⁶². Ces mesures avaient comme objectif de prévenir les risques de liquidité de financement, afin que les banques restent capables de régler leurs obligations à temps⁶⁶³.

La crise de la dette souveraine a fortement dégradé les conditions de financement des banques de la zone euro en même temps que les marchés de capitaux internationaux leur devenaient inaccessibles⁶⁶⁴. En dernier recours, lorsqu'une banque ne peut plus prétendre à des prêts de la BCE, la BCN compétente peut encore lui accorder de la liquidité d'urgence⁶⁶⁵ (*Emergency*

⁶⁶⁰ RENVERSEZ F., « Les politiques non-conventionnelles des grandes Banques Centrales : Procédures et instruments », Séminaire franco-russe - 46^{ème} session, 2014, p. 4.

⁶⁶¹ L'OEILLET G., ROUDAUT N., « L'indépendance des banques centrales a-t-elle limité le recours aux politiques monétaires non-conventionnelles lors de la crise économique ? », Université de Bretagne Sud - IUT Vannes, Séminaire du 20 décembre 2012, p.2.

⁶⁶² DE LA PARRA S., « La BCE entre indépendance et responsabilité », *Opus cité*, p. 4.

⁶⁶³ AZZOUZI Y., MADIÈS P., « Les risques de liquidité bancaire : définitions, interactions et réglementation », *Revue d'économie financière*, n°107 3/2012, p. 319.

⁶⁶⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « Études économiques de l'OCDE : Grèce 2013 », Éd. OCDE, novembre 2013, p. 66.

⁶⁶⁵ « Les établissements de crédit de la zone euro peuvent recevoir des concours de la banque centrale par le biais des opérations de politique monétaire mais aussi, exceptionnellement, à travers la fourniture de liquidité d'urgence (*emergency liquidity assistance*, ELA). Le dispositif ELA prévoit la fourniture par une banque centrale nationale (BCN) de l'Eurosystème : (a) de monnaie de banque centrale et/ou (b) de toute autre assistance pouvant entraîner une augmentation de la monnaie de banque centrale à une institution financière solvable, ou à un groupe d'institutions financières solvables, devant faire face à des problèmes de liquidité temporaires, sans que ces opérations n'entrent dans le cadre de la politique monétaire unique ». Banque centrale européenne, Procédures relatives à la fourniture de liquidité d'urgence (procédures encadrant le rôle du Conseil des gouverneurs conformément à l'article 14.4 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne en ce qui

Liquidity Assistance ou ELA)⁶⁶⁶. Cependant, la BCE a conditionné l'accès à ces programmes d'aide financière à la mise en place de réformes économiques par l'Etat membre bénéficiaire. Dans le cas du sauvetage des banques irlandaises de 2010, la BCE a communiqué, au gouvernement irlandais, son incapacité à consentir à la poursuite du programme d'aide à moins que le gouvernement ne sollicite une assistance financière assortie d'engagements décisifs en matière de consolidation budgétaire et de réformes structurelles⁶⁶⁷.

In his letter to the Irish Minister for Finance of 15 october 2010, the ECB president mentioned that « The provision of Emergency Liquidity Assistance (ELA) by the Central Bank of Ireland (...) is closely monitored by the ECB's Governing Council as it may interfere with the objectives and tasks of the Eurosystem and the prohibition of monetary financing under the treaties. Therefore, if ELA is provided in significant amounts, the Governing Council will assess whether there is a need to impose specific conditions in order to protect the integrity of our monetary policy. In addition, in order to ensure compliance with the monetary financing prohibition, it is essential to ensure that the ELA recipient institution continues to be solvent »⁶⁶⁸. As we mentioned previously, the ECB president considered in his second letter to Brian Lenihan, who was the Irish finance minister at the time, that they can only authorise further provisions of ELA to Irish financial institutions if the Governing Council receive in writing from the Irish government a request for financial support to the Eurogroup which includes commitment to undertake decisive actions in the area of fiscal consolidation, structural reforms and financial sector restructuring, in agreement with the european Commission, the IMF and the ECB⁶⁶⁹.

La BCE a également joué le rôle de « prêteur en dernier ressort » sur le marché des obligations des Etats *via* des programmes de rachat de dette souveraine (SMP - Securities Markets Program⁶⁷⁰ puis OMT - Outright monetary transaction), afin de limiter les répercussions de la crise des dettes souveraines au sein de la zone euro et faire face à la spéculation et à

concerne l'octroi de facilités d'urgence aux établissements de crédit) », Publications et recherche, février 2014, p. 1.

⁶⁶⁶ DE LA PARRA S., « La BCE entre indépendance et responsabilité », *Opus cité*, p. 5.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁶⁶⁸ European central Bank, Letter of the ECB president to the Irish Minister for Finance dated 15 october 2010 on the large provision of liquidity by the Eurosystem and the Central Bank of Ireland to Irish banks, (Strictly confidential) - Reclassified for publication on 6 november 2014, L/JCT/10/1280, Frankfurt, 15 october 2010.

⁶⁶⁹ European central Bank, Letter of the ECB president to the Irish Minister for Finance dated 19 november 2010 on the large provision of liquidity by the Eurosystem and the Central Bank of Ireland to Irish banks and the need for Ireland to agree to an adjustment programme, (Secret) - Reclassified for publication on 6 november 2014, Frankfurt, L/JCT/10/1444, 19 november 2010.

⁶⁷⁰ « Destiné à racheter les titres de pays rencontrant des difficultés pour se refinancer sur les marchés financiers, le programme pour les marchés de titres (*Securities market program* - SMP) a été mis en place, en mai 2010 ». Sénat, Rapport fait par M. Éric BOCQUET, Mme Fabienne KELLER et M. Richard YUNG, « Quoi qu'il en coûte » : la Banque centrale européenne face à la crise, *Opus cité*.

l'augmentation des taux d'intérêt sur la dette. Il importe de souligner que l'interdiction du financement monétaire, prévue à l'article 123 du TFUE, limite le recours aux instruments de politique monétaire, dans ce cas, la BCE et les BCN ne pourront pas accepter des découverts ou tout autre type de crédit aux Etats membres et, par conséquent, procéder à l'acquisition directe de leurs titres de dette sur le marché primaire qui permet aux Etats de se refinancer⁶⁷¹. La BCE a acheté, entre mai 2010 et mars 2012, plus de 200 milliards d'euros d'obligations grecques, irlandaises, portugaises, italiennes et espagnoles dans le cadre du Programme de rachats d'obligations souveraines SMP.

Toutefois, elle a mis en place le programme d'opérations monétaires sur titres (OMT) lors du Conseil des gouverneurs de la BCE (340^{ème} réunion) les 5 et 6 septembre 2012, afin de faire face aux fortes tensions observées sur le marché des taux espagnols et italiens. Ce programme de rachat de titres souverains n'a pas, pour l'heure, fait l'objet d'une mesure de mise en place, et la seule annonce de son adoption a suffi à soulever les tensions sur les taux des obligations⁶⁷². Ce dispositif a consisté à acquérir de la dette publique sur les marchés à vocation spéculative sous forme d'obligations par la BCE en quantité illimitée. L'activation de cette aide est cependant conditionnelle puisque les Etats concernés sont contraints de se soumettre à un programme d'assistance financière du MES⁶⁷³, incluant la mise en œuvre de réformes structurelles et de mesures d'austérité⁶⁷⁴.

La Cour constitutionnelle allemande a été saisie, en 2012, d'un recours par le groupe parlementaire « L'Alliance 90 / Les Verts » et par 37.000 citoyens allemands mettant en cause la régularité juridique de ce dispositif qui irait au-delà du mandat de la BCE, par la violation du principe d'interdiction stricte du financement par la monnaie (article 123 TFUE) et affecterait les compétences des Etats membres⁶⁷⁵. Par sa décision du 14 janvier 2014, la Cour de Karlsruhe a saisi la CJUE, pour la première fois, par voie préjudicielle⁶⁷⁶ dans le cadre d'un litige présenté

⁶⁷¹ Sénat, « Le programme d'assouplissement quantitatif de la BCE », Commission des Affaires européennes, Actualités européennes n°44 BCE et quantitative easing, 9 mars 2015, p. 2.

⁶⁷² Sénat, Rapport fait par M. Éric BOCQUET, Mme Fabienne KELLER et M. Richard YUNG, « Quoi qu'il en coûte » : la Banque centrale européenne face à la crise, *Opus cité*.

⁶⁷³ DE LA PARRA S., « La BCE entre indépendance et responsabilité », *Opus cité*, p. 6.

⁶⁷⁴ PEYROU S., « Cour constitutionnelle allemande et pouvoirs de la Banque centrale européenne : le premier renvoi préjudiciel à la Cour de Justice de l'Union européenne (décision du 14 janvier 2014) », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, Presses Universitaires de France, janvier 2015, p.146.

⁶⁷⁵ PEYROU S., « Cour constitutionnelle allemande et pouvoirs de la Banque centrale européenne : le premier renvoi préjudiciel à la Cour de Justice de l'Union européenne (décision du 14 janvier 2014) », *Opus cité*, p.146.

⁶⁷⁶ « Le renvoi préjudiciel est un mécanisme fondamental du droit de l'Union européenne, qui a pour objet de fournir aux juridictions des États membres le moyen d'assurer une interprétation et une application uniformes de ce droit au sein de l'Union. En vertu des articles 19, paragraphe 3, sous b, du traité sur l'Union européenne (ci-après, le «TUE») et 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le «TFUE»), la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit de l'Union

à l'encontre du programme OMT de la BCE. Cette affaire, basée sur l'article 267 TFUE, se porte sur la question de la compatibilité d'un tel dispositif avec les articles 119 TFUE, 123 paragraphe 1 TFUE et 127 paragraphes 1 et 2 TFUE, ainsi que les articles 17 à 24 du protocole sur le SEBC et la BCE. « Les conditions à l'origine de la saisine de la CJUE semblent en effet avoir été particulièrement déterminantes »⁶⁷⁷. Dans ses conclusions présentées le 14 janvier 2015, l'avocat général, M. CRUZ VILLALÓN, a signalé que la Cour fédérale a saisi la CJUE dans le cadre de ce qu'elle qualifie de « contrôle *ultra vires* » des actes de l'Union, avec une incidence sur l'« identité constitutionnelle » de la République fédérale d'Allemagne⁶⁷⁸. Cependant, le contrôle *ultra vires*, dont l'application a déjà été envisagée par la Cour de Karlsruhe dans l'arrêt du 12 octobre 1993 sur la loi d'approbation du traité de Maastricht, trouve application lorsque les institutions européennes agissent en dehors du cadre de leurs compétences⁶⁷⁹. Une juridiction nationale peut être amenée à procéder à de nombreux contrôles notamment lorsqu'il y a un risque de superposition avec les compétences de la CJUE ou d'atteinte à l'unité du droit européen⁶⁸⁰. A ce sujet, il est important de préciser que l'exercice du contrôle *ultra vires* de certaines modalités est supervisé par la Cour de Karlsruhe : l'excès de compétence en question devra être « manifeste ». En outre, ce contrôle ne pourra intervenir que de manière résiduelle, lors d'une impossibilité d'obtenir une protection juridique au niveau de l'Union⁶⁸¹.

Cependant, il est admis, par quelques auteurs, que ce premier renvoi préjudiciel de la Cour de Karlsruhe va dans le sens d'une non acceptation du principe de primauté. Ils relèvent

et sur la validité des actes adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'Union (...) et non d'appliquer ce droit à la situation de fait qui sous-tend la procédure au principal. Ce rôle revient à la juridiction nationale et il n'appartient dès lors à la Cour ni de se prononcer sur des questions de fait soulevées dans le cadre du litige au principal, ni de trancher des divergences éventuelles d'opinion sur l'interprétation ou l'application des règles de droit national ». Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), « Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles », J.O.U.E. C-338/01, 06 novembre 2012, pts. 1, 2 et 7.

⁶⁷⁷ CLERC O., GUIOT V., « Règlement de compte (juridictionnel) et dettes souveraines : la Cour de justice valide le programme d'OMT mis en cause par la Cour constitutionnelle allemande dans le contrôle de l'*ultra vires* (CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400), Journal d'Actualité des Droits Européens (JADE), 01 octobre 2015, p.5.

⁶⁷⁸ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 14 janvier 2015, Peter Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7, pt. 5.

⁶⁷⁹ Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 30 juin 2009 au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, BVerfG, 2 BvE 2/08, pt. 240.

« Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür bereits den Weg der Ultra-vires-Kontrolle eröffnet, die im Fall von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Gemeinschafts- und Unionsorgane greift. Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips ».

⁶⁸⁰ BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris : Lexis Nexis : Coll. Manuels, 6^{ème} éd., septembre 2016, p. 858.

⁶⁸¹ Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 30 juin 2009, *Opus cité*, pt. 240.

aussi qu'il va dans le sens de la jurisprudence concernant le contrôle *ultra vires* qui est même renforcée par rapport à l'arrêt Honeywell⁶⁸² et ⁶⁸³.

D'après les juges allemands, il y a incompatibilité entre le droit primaire de l'Union européenne et ce dispositif car il dépasse le mandat de la BCE puisqu'il l'amène à mener sa propre politique économique alors qu'elle relève principalement de la responsabilité des États membres. Dans l'affaire C-62/14 Gauweiler e.a, la CJUE s'est reconnue compétente pour statuer, dans le cadre du renvoi préjudiciel, sur la question posée par le tribunal allemand. D'après la Cour, il y a une possibilité de refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale que : 1/ si l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec l'objet du litige au principal lorsque la nature hypothétique du problème est manifeste ; 2/ si la Cour ne peut pas s'appuyer sur des éléments de fait et de droit nécessaires pour donner des réponses tangibles aux questions posées⁶⁸⁴.

Au contraire de la juridiction de renvoi, la BCE a contesté que le programme OMT constitue une mesure de politique économique. Elle a fait valoir que la « conditionnalité » est un moyen indispensable pour éviter que l'activation de ce dispositif n'incite les États affectés à renoncer à la mise en place des mesures de réformes structurelles »⁶⁸⁵. Selon elle, la « sélectivité » des mesures est inhérente au programme OMT, puisque les dysfonctionnements des mécanismes de transmission résultent de la hausse des taux d'intérêt des obligations souveraines de certains États membres⁶⁸⁶. En définitive, la BCE affirme que, malgré son caractère «non conventionnel », le programme OMT est lié à la politique monétaire et n'outrepasse pas son mandat.

L'avocat général Cruz VILLALON rappelle, dans ses conclusions, que la BCE qui dispose d'une spécialisation et d'une expérience dans la conception et l'exécution de la politique monétaire de l'Union européenne doit-elle nécessairement se voir reconnaître une large marge d'appréciation⁶⁸⁷, tandis que les juridictions doivent contrôler l'activité de la BCE en faisant preuve d'un degré considérable de retenue⁶⁸⁸.

⁶⁸² Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 6 juillet 2010, aff. Honeywell, BVerfG, 06.07.2010 - 2 BvR 2661/06.

⁶⁸³ BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Opus cité*, p. 863.

⁶⁸⁴ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, consid. 25.

⁶⁸⁵ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, consid. 105.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, consid. 105.

⁶⁸⁷ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 14 janvier 2015, Peter Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, pt. 111.

⁶⁸⁸ *Ibid.*, pt. 111.

S'agissant du programme OMT, tel que décrit dans le communiqué de presse du 6 septembre 2012⁶⁸⁹, l'avocat général considère qu'afin que l'OMT s'inscrive dans la politique monétaire et ne constitue pas une mesure de politique économique, la BCE doit s'abstenir de toute intervention directe dans les programmes d'assistance financière auxquels est subordonné ledit programme⁶⁹⁰. La fin de la présence de la BCE au sein de la troïka chargée d'évaluer les plans d'ajustement est donc annoncée⁶⁹¹. Les conclusions de l'avocat général ne remettent pas pour autant en cause le caractère illimité des achats de titres⁶⁹² et prévoit que ledit programme ne contrevienne pas à l'article 123 du TFUE et s'inscrive dans le cadre des compétences prévues à l'article 18, paragraphe 1, des statuts du SEBC et de la BCE⁶⁹³, et une mesure sélective consistant à acquérir des titres de dette des États sous programme d'assistance financière sans limitation quantitative préalable⁶⁹⁴.

La CJUE a considéré que sa réponse était nécessaire pour permettre au tribunal constitutionnel allemand de garantir la sécurité juridique en matière de protection des droits fondamentaux⁶⁹⁵. La particularité du renvoi « de juge à juge », présenté par le Bundesverfassungsgericht, réside dans la motivation de l'acte de renvoi dans lequel le tribunal constitutionnel allemand fournit une « pré-appréciation » de la validité du programme OMT afin de conduire la CJUE à constater l'invalidité de l'acte de la BCE⁶⁹⁶. Parmi ces motivations, la Cour allemande a fait trois constats : celui de l'existence d'éléments suffisants pour considérer que la BCE a adopté une mesure de politique économique et non de politique monétaire, celui d'une violation du principe d'attribution des compétences qui doit régir le comportement de la BCE⁶⁹⁷ et, enfin, celui que seule une interprétation restrictive de ce programme pourrait le rendre compatible avec le droit de l'Union européenne⁶⁹⁸. Une autre particularité se fait jour dans le fait que

⁶⁸⁹ European central Bank, « Technical features of Outright Monetary Transactions », Directorate General Communications, Press release, Frankfurt, 6 september 2012.

⁶⁹⁰ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 14 janvier 2015, Peter Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, pt. 158.

⁶⁹¹ Sénat, Rapport fait par M. Éric BOCQUET, Mme Fabienne KELLER et M. Richard YUNG, « Quoi qu'il en coûte » : la Banque centrale européenne face à la crise, *Opus cité*, p. 26.

⁶⁹² *Ibid.*, p. 26.

⁶⁹³ Article 18, paragraphe 1, des statuts du SEBC et de la BCE : Opérations d'open market et de crédit : « Afin d'atteindre les objectifs du SEBC et d'accomplir ses missions, la BCE et les banques centrales nationales peuvent intervenir sur les marchés de capitaux, soit en achetant et en vendant ferme (au comptant et à terme), soit en prenant et en mettant en pension, soit en prêtant ou en empruntant des créances et des titres négociables, libellés en monnaies communautaires ou non communautaires, ainsi que des métaux précieux ».

⁶⁹⁴ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 14 janvier 2015, Peter Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, pts. 121 et 122.

⁶⁹⁵ PICOD F., *Jurisprudence de la CJUE 2015. Décisions et commentaires*, Bruxelles : Bruylant Coll. droit de l'Union européenne - Grands arrêts, 1^{er} éd., février 2016, 982 pages.

⁶⁹⁶ PICOD F., « Jurisprudence de la CJUE 2015 Décisions et commentaires », *Opus cité*, p. 780.

⁶⁹⁷ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, consid. 93.

⁶⁹⁸ BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Opus cité*, p. 863.

le tribunal constitutionnel allemand affirme qu'il se réserve, en tout état de cause et quelle que soit la décision de la Cour de justice, la vérification que le programme OMT ne méconnaisse pas l'identité constitutionnelle allemande⁶⁹⁹. « In such a case the Federal Constitutional Court will take the interpretation which the Court of Justice gives in a preliminary ruling pursuant to Art. 267 sec. 2 and 3 TFEU as a basis. In their cooperative relationship, it is for the Court of Justice to interpret the act. On the other hand, it is for the Federal Constitutional Court to determine the inviolable core content of the constitutional identity, and to review whether the act (in the interpretation determined by the Court of Justice) interferes with this core »⁷⁰⁰.

La décision sur le renvoi préjudiciel, rendue par la CJUE le 16 juin 2015, a suivi les conclusions de l'avocat général et juge la conformité du programme OMT avec les traités européens. Selon les juges, ledit programme ne prévoit l'achat de titres de dette que dans l'objectif de la préservation des canaux de transmission de la politique monétaire et de l'unicité de cette politique⁷⁰¹. Les juges ont rappelé, par ailleurs, que, par l'article 123, paragraphe 1, TFUE, toute assistance financière du SEBC à un Etat membre⁷⁰² est interdite, sans pour autant et de manière générale, exclure au SEBC la faculté de racheter aux créanciers d'un tel Etat des titres préalablement émis par ce dernier⁷⁰³. La CJUE a, cependant, estimé que la mise en place de l'OMT doit être soumise à des conditions de manière à éviter que les interventions du SEBC sur les marchés secondaires aient un effet équivalent à celui de l'acquisition directe d'obligations souveraines sur les marchés primaires⁷⁰⁴. La BCE a l'obligation de respecter un délai minimal entre l'émission d'un titre sur le marché primaire et son rachat sur les marchés secondaires. En outre, sa décision de procéder à ces rachats et le volume des rachats envisagés ne doivent pas être révélés par avance⁷⁰⁵.

⁶⁹⁹ PICOD F., « Jurisprudence de la CJUE 2015 Décisions et commentaires », *Opus cité*, p. 782.

⁷⁰⁰ Federal constitutional Court of Germany, Order of the Second Senate of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13, para. 27.

⁷⁰¹ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, consid. 112.

⁷⁰² Voir en ce sens, CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 132.

⁷⁰³ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, consid. 95.

⁷⁰⁴ *Ibid.*, consid. 105.

⁷⁰⁵ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, consid. 106.

Chapitre 2. La juridicisation⁷⁰⁶ de l'équilibre budgétaire : une constitutionnalisation de la « culture de stabilité » par un système de règles⁷⁰⁷

Durant les travaux de mise en place de l'UEM à partir de 1988, plusieurs principes de coordination budgétaire ont été adoptés. Les règles de discipline budgétaire, inscrites en 1992 dans le traité de Maastricht, sont relatives au déficit budgétaire et à l'endettement public. Il s'agit de deux des cinq critères de convergence, prévus par le traité : une limitation du déficit, qui doit être inférieur à 3% du PIB, et un plafonnement de l'endettement, qui ne doit pas dépasser 60% du PIB. « En juin 1997, alors que la zone euro est sur le point d'être mise en place, le Conseil européen adopte le PSC, dont l'objectif est de réaffirmer plus fermement la discipline budgétaire nécessaire à l'harmonie de l'UEM »⁷⁰⁸. Même si la politique budgétaire demeure une compétence nationale, elle est encadrée par le PSC, qui se compose de deux règlements : le règlement (CE) n°1466/97 et le règlement (CE) n°1467/97. En raison de la limite de l'incitation politique dans l'application de la discipline budgétaire requise à l'encontre de chaque Etat, les responsables européens ont prévu, dès le traité de Maastricht, que le processus de surveillance budgétaire soit assorti d'un mécanisme de sanctions pour les Etats de la zone euro⁷⁰⁹. Ainsi, quand un Etat ne respecte pas les règles budgétaires, il est placé sous procédure concernant les déficits excessifs (PDE)⁷¹⁰ et se voit imparti un délai pour corriger son déficit. Cela implique qu'il est soumis à une surveillance accrue ; « par exemple, en plus de leur plan budgétaire, les Etats membres de la zone euro sous PDE doivent également présenter à

⁷⁰⁶ « La juridicisation est l'extension du droit et des processus juridiques à un nombre croissant de domaines de la vie économique et sociale ». Voir, notamment, MEDJNAH M., *Les rapports entre autorités de régulation en matière de concurrence*, Paris : L'Harmattan – Publisher : Coll. Les Intégrales, 1^{er} mai 2013, p. 51.

⁷⁰⁷ On peut définir une règle budgétaire comme « une contrainte sur la politique budgétaire, qui limite le niveau de certaines variables comme le déficit, la dette ou les dépenses, soit dans l'absolu, soit en fonction de certaines variables économiques ». L'instauration de règles budgétaires a été fortement préconisée par le FMI, celles-ci lui permettant de mieux contrôler les politiques budgétaires des Etats. Voir MATHIEU C., STERDYNIAK H., « Faut-il des règles de politiques budgétaires ? », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, document de travail n°7/2012, février 2012.

⁷⁰⁸ Toute l'Europe, Les politiques européennes – Economie et monnaie : « L'évolution des instruments de coordination budgétaire », Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 19 août 2013, [visité le 23/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/economie-et-monnaie/synthese/l-evolution-des-instruments-de-coordination-budgetaire.html>>

⁷⁰⁹ FERNANDES S., « Budgets nationaux et surveillance européenne : clarifier le débat », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°118, 13 octobre 2014, p. 8.

⁷¹⁰ « Le volet correctif du pacte doit permettre de faire face aux situations dans lesquelles le déficit et/ou la dette de l'Etat dépasse les seuils de référence fixés par le traité : dans ces cas, les Etats sont soumis à une procédure concernant les déficits excessifs (PDE), qui implique une surveillance et des conditions plus rigoureuses ». Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance, COM(2015) 12 final, Strasbourg, 13 janvier 2015, pp. 4-5.

l'automne un « programme de partenariat budgétaire et économique » (PPE) décrivant les mesures prévues pour assainir leurs finances publiques »⁷¹¹.

De nombreux économistes étaient contre la coordination des politiques budgétaires, tout en considérant que cette coordination ne constitue pas une évidence dans la théorie économique. D'après eux, sur un pays individuel, un haut degré de discipline est exercé par le marché lui-même. Si la créance monétaire de ce pays ne peut financer ses déficits, il doit procéder à la vente de titres. La confiance du marché sera reflétée par le taux d'intérêt réel auquel le pays doit se soumettre pour attirer des investisseurs. Le risque faisant croître le taux, le taux d'intérêt fonctionne comme une discipline imposée par le mécanisme du marché sur des pays individuels ; la coordination des politiques budgétaires n'est donc pas nécessaire⁷¹². Le passage à la monnaie unique a entraîné, pour chaque Etat membre, la perte d'un instrument de politique économique indépendant : la politique monétaire⁷¹³. Cela n'aurait aucune incidence si les cycles d'activité des différents Etats membres de la zone euro allaient dans le même sens⁷¹⁴. Il y aurait une concomitance des besoins en matière de politique monétaire et la gestion par la BCE donnerait satisfaction à chacun. Or, la réalité est tout autre. Et seule la politique budgétaire peut envisager de combattre un choc macroéconomique. Ainsi, chaque Etat doit avoir l'opportunité d'utiliser la politique budgétaire pour ses propres besoins, dans les limites de soutenabilité fixées par le PSC⁷¹⁵. D'après ces arguments qui sont renforcés par le principe de subsidiarité, on constate qu'une action décentralisée ne permet pas de fournir la production des biens publics. Cependant, la stabilité financière, qui fait partie des biens publics à préserver, vient soutenir l'idée que les Etats membres fassent recours à la coordination budgétaire⁷¹⁶.

L'argument en faveur de la coordination budgétaire peut cependant aller plus loin. JACQUET et PISANI-FERRY expliquent que l'intégration financière passe par l'instauration de l'euro. Cette dynamique est le fruit d'une coordination forte entre les Etats membres dans l'espoir de promouvoir le Marché unique. Cela aura pour incidence d'endiguer les actions protectionnistes liées à l'instabilité des taux de change et, aussi, d'inciter la création de nouveaux

⁷¹¹ *Ibid.*, p.8.

⁷¹² BROCHER A., « L'Union monétaire européenne : une revue de la littérature théorique », Département d'économétrie de l'OFCE, *Revue de l'OFCE*, Observations et diagnostics économiques n° 43, janvier 1993, p. 354.

⁷¹³ Sénat, Rapport d'information de MM. BOURDIN Joël et COLLIN Yvon, « La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ? », *Opus cité*.

⁷¹⁴ *Ibid.*

⁷¹⁵ *Ibid.*

⁷¹⁶ Sénat, Rapport d'information de MM. BOURDIN Joël et COLLIN Yvon, « La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ? », *Opus cité*.

biens publics dans la zone monétaire : euro et dynamique d'intégration financière vont de pair⁷¹⁷. « La stabilité de la monnaie unique, son caractère attractif pour les investisseurs internationaux, prennent le caractère d'un bien public »⁷¹⁸. En résumé, pour ces auteurs, la stabilité financière, faisant partie des biens publics, justifie donc non seulement la surveillance budgétaire mais aussi la coordination.

Par ailleurs, cette coordination est inscrite dans le traité fondateur, qui stipule que « les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil »⁷¹⁹. La coordination des politiques économiques est ainsi un engagement international solennel, élément à part entière de l'équilibre sur laquelle repose la construction européenne.

En revanche, la crise dans la zone euro est due, pour certains, à la divergence des politiques économiques, budgétaires ou fiscales, ainsi qu'à l'excès d'endettement et du déficit préjudiciables livrés par certains Etats membres, touchant la totalité de la zone euro et leurs partenaires du fait du non respect des règles strictes fixées par le PSC⁷²⁰.

L'aggravation de cette crise et l'insuffisance des mécanismes d'aide pour sauvegarder la solidité de la monnaie unique ont conduit les Etats membres à repenser la gouvernance budgétaire (la coordination budgétaire), en imposant des réformes permanentes et en mettant en place des mesures et des instruments de régulation, afin de réduire leur dette et d'imposer une plus grande discipline. Ces réformes ont entraîné, ensuite, une modification à deux échelles : la première vise le système juridique de l'UEM et s'inscrit dans le droit de l'Union européenne, et dans les traités intergouvernementaux ; la deuxième apporte un changement à la structure constitutionnelle des Etats membres en matière d'équilibre budgétaire.

En fait, le PSC s'inscrit dans le cadre général de la coordination des politiques

⁷¹⁷ JACQUET P., PISANI-FERRY J. (dir.), « Questions européennes », Paris : Éd. La Documentation française, Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique (CAE) par Christine Carl, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 2001, p. 17.

⁷¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁷¹⁹ Article 121, paragraphe 1, du TFUE.

⁷²⁰ JOANNIN P. (dir.), « Connaître et comprendre le pacte budgétaire », Fondation Robert Schuman, Le Centre de recherche et d'études sur l'Europe, *Question d'Europe*, n°253, 1^{er} oct. 2012.

Ibid. « Le traité de Maastricht, qui créait l'Union économique et monétaire (UEM), n'avait pas voulu, du fait de la réticence de certains Etats, aller jusqu'à instaurer des règles communes de gouvernance économique et budgétaire. Il avait été, dès l'origine, critiqué pour cela et cette absence a contribué fortement à la crise des dettes publiques qui a frappé la zone Euro ».

économiques prévue à l'article 121 du TFUE. « Il prend la forme d'une résolution du Conseil européen de juin 1997 et de deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997. Sur le fond, l'objectif du Pacte est de soutenir la politique monétaire de la BCE axée sur la stabilité des prix en limitant les déficits publics des Etats membres. Concrètement, le PSC impose des règles⁷²¹ et prévoit des sanctions »⁷²². Dès l'origine, les responsables européens ont beaucoup discuté, en théorie, de la pertinence de ce Pacte. Certaines critiques se sont adressées à sa conception générale, et d'autres se sont concentrées sur des questions plus techniques (comme la définition des déficits à prendre en compte, la crédibilité des données statistiques, les déficiences de la correction budgétaire, etc.) (Section 1).

La crise des dettes souveraines a montré l'inefficacité des mécanismes de contrôle des déséquilibres budgétaires pour prévenir tout dérapage. Dès lors, les règlements du PSC ont été révisés, surtout pour les Etats participants à l'euro. Les règles budgétaires, en particulier en matière de dette publique, et les sanctions en cas de violation de ces règles ont été renforcées. Ainsi de nouvelles sanctions ont été prévues ; elles sont proposées par la Commission et entérinées par le Conseil (sauf en cas d'opposition, en général dans un délai de dix jours, à la majorité qualifiée inversée). Leur application est donc souple car elle est soumise davantage à l'appréciation de la Commission qu'à celle du Conseil⁷²³. En mars 2005, lorsque les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union européenne ont décidé de réviser le PSC, lors du Conseil européen de mars 2005, le Conseil a indiqué qu'un renforcement de la coopération entre les Etats membres, la Commission et le Conseil permettrait de consolider l'adhésion des États membres aux règles dudit Pacte⁷²⁴. Par contre, le Parlement européen a considéré, dans sa résolution du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique, que cette révision a conduit à une réforme instaurant quelques précisions et une flexibilité accrue. Cependant, il en ressort que les problèmes liés aux dispositions d'exécution insuffisantes et au

⁷²¹ « On peut définir une règle budgétaire comme « une contrainte sur la politique budgétaire, qui limite le niveau de certaines variables comme le déficit, la dette ou les dépenses, soit dans l'absolu, soit en fonction de certaines variables économiques ». MATHIEU C., STERDYNIAK H., « Faut-il des règles de politiques budgétaires », *Revue de l'OFCE*, *Opus cité*, p. 313.

⁷²² DEVOLUY M., « De la souplesse pour renforcer le pacte de stabilité », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°14, printemps 2006, p. 30.

⁷²³ DE STREEL A., « La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales CEPES, éd. Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation CPCP, Bruxelles, 2012, p. 11.

⁷²⁴ Europa, Synthèses de la législation de l'UE, « Réviser le pacte de stabilité et de croissance : Les finances publiques dans l'UEM – 2006 », Office des publications, Document n°52006DC0304, 15 juin 2006.

manque de coordination n'ont pas trouvé de réponse⁷²⁵.

Parallèlement, et en dépit de la réforme de 2005⁷²⁶ du PSC, les processus de coordination des politiques budgétaires ont démontré d'importantes faiblesses. Dans les faits, le PSC n'a pas été respecté. Il fallait donc le faire évoluer, en matière de contrôle et de surveillance budgétaire, afin d'assurer sa crédibilité.

Afin d'étudier les différentes réformes en matière de coordination budgétaire, nous allons procéder à l'analyse des bases juridiques qu'a pu apporter le traité de Lisbonne, en faveur des Etats membres de la zone euro. Par ailleurs, ces derniers ont articulé une nouvelle réglementation budgétaire avec les règles prévues par le traité, en vue de parer aux situations de crises, qui réside dans une plus stricte discipline budgétaire (art. 126 TFUE). Cette articulation a pour effet de contribuer aux objectifs découlant du TFUE.

La révision du PSC de 2005 a gardé la marge d'appréciation du Conseil en matière de discipline budgétaire. Ainsi, afin de palier tout éventuel silence ou blocage au Conseil, des fonctions d'alerte sont confiées à la Commission. En outre, le vote de l'Etat, en matière d'adoption des mesures le concernant, est suspendu par le traité de Lisbonne⁷²⁷. En 2010-2011, ce statu quo n'est plus possible : le Parlement et le Conseil de l'Union européenne ont considéré, dans leur règlement n°1173/2011 du 16 novembre 2011, qu'un rôle plus important était dévolu à la Commission dans le cadre de la procédure de surveillance renforcée applicable aux évaluations spécifiques à chaque Etat membre, aux actions de suivi, aux missions sur place, aux recommandations et aux avertissements. Le rôle du conseil est limité lorsque sont adoptées des décisions en matière de sanctions ; il convient dès lors d'appliquer un vote à la majorité qualifiée inversée⁷²⁸.

⁷²⁵ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique : bilan et enjeux (2014/2145(INI)), P8-TA(2015)0238, J.O.U.E. C 407/86, 4 novembre 2016, consid. C.

⁷²⁶ Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n°1055/2005 modifiant le règlement 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, 27 juin 2005, JOCE L 174/1, 7 août 2005.

⁷²⁷ ALLEMAND F., L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur, Sanem : Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE), Coll. Dossier thématique, 2013, p.3.

⁷²⁸ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n°1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *Opus cité*, consid.7.

Cependant, le Six Pack a permis un renforcement significatif du régime de sanctions pour déficit excessif, avec un vote du Conseil à la « majorité qualifiée inversée »⁷²⁹. Pour qu'une recommandation ou une sanction présentée par la Commission soit abandonnée, il faut qu'il y ait une majorité qualifiée d'Etats membre à se prononcer contre. Un Etat membre déclaré en situation de déséquilibre macroéconomique⁷³⁰ excessif peut recevoir des sanctions s'il n'applique pas les recommandations préconisées par la Commission. Certains « points de fuite » du « six pack » peuvent être annulés par le TSCG si le vote à « majorité qualifiée inversée » pour toutes les propositions ou recommandations de la Commission relative aux déficits excessifs est généralisé⁷³¹. La question qui se pose à cet égard est de savoir si l'Union a confié, aux institutions par le TSCG, de nouvelles prérogatives en violation du principe d'attribution⁷³² consacré par l'article 5 TUE (Section 2).

Section 1. Le droit et les mécanismes de la nouvelle gouvernance budgétaire

Au cours des années précédentes, les dirigeants européens ont adopté de nouvelles mesures destinées à stabiliser la zone euro à moyen terme. Certaines études doctrinales « s'adressent à sa conception générale en dénonçant l'impossibilité de conduire un véritable policy mix européen. D'autres se concentrent sur des questions plus techniques comme la définition des déficits à prendre en compte. Mais il a fallu passer de la théorie à la pratique lorsque les finances publiques de plusieurs pays membres se sont détériorées, suite au ralentissement économique »⁷³³. L'application effective des règles du PSC en réalité a posé des problèmes. Il n'est pas aisé de rappeler à l'ordre les grands pays fondateurs. Dans les faits, le

⁷²⁹ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information sur le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme, Présenté par Mme RABAULT V., Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Coll. : Documents d'information de l'Assemblée nationale, avril 2015, pp. 116-117.

⁷³⁰ Le règlement (UE) n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques définit un déséquilibre macroéconomique comme « toute tendance donnant essor à des développements macroéconomiques ayant un effet préjudiciable ou susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur le bon fonctionnement de l'économie d'un Etat membre, de l'Union économique et monétaire ou de l'Union dans son ensemble » et les déséquilibres excessifs comme « des déséquilibres graves, notamment des déséquilibres compromettant, ou susceptibles de compromettre, le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire ».

⁷³¹ Assemblée nationale, Rapport d'information sur le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme, *Opus cité*, p.117.

⁷³² « L'exercice des compétences de l'Union est soumis à trois principes fondamentaux figurant à l'article 5 du traité sur l'UE : le principe d'attribution : l'Union ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées par les traités ; le principe de proportionnalité : l'exercice des compétences de l'UE ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire afin de réaliser les objectifs des traités ; le principe de subsidiarité : pour les compétences partagées, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les Etats membres ». Europa, Synthèse de la législation européenne, « Répartition des compétences au sein de l'Union européenne », 23 mars 2010.

⁷³³ DEVOLUY M. (dir.), *Les politiques économiques européennes*, « De la souplesse pour renforcer le pacte de stabilité », *Opus cité*, p.30.

PSC n'a pas vraiment été respecté. Il fallait donc le faire évoluer pour assurer sa crédibilité. A cet effet, nous commencerons par analyser la consolidation des règles du PSC, dont la pertinence a été discutée dès l'origine (§1). Nous nous aborderons, par la suite, la question des implications institutionnelles et constitutionnelles dans la mise en place des nouveaux dispositifs de discipline budgétaire au niveau de la procédure de surveillance budgétaire (§2).

§.1 L'évolution substantielle de la gouvernance passive

Le renforcement du contrôle budgétaire entre les Etats membres a été la principale étape de la nouvelle gouvernance économique. Les principes de la réforme ont été définis et agréés en octobre 2010 entre les 27 Etats membres au sein de la « Task Force » sur la gouvernance économique présidée par H. VAN ROMPUY, président du Conseil européen⁷³⁴. Ces principes ont été ensuite consacrés dans le « six pack »⁷³⁵, qui est un instrument de droit dérivé, et adoptés par le Conseil et le Parlement européen en novembre 2011. Cette réforme a apporté plusieurs modifications pour faire face aux limites de la gouvernance économique que la crise budgétaire avait révélées.

La crise a révélé l'inefficacité des mécanismes de coordination des politiques budgétaires car ils intervenaient souvent après que les politiques nationales n'aient été approuvées par les parlements nationaux. Pour pallier cette faiblesse, il a fallu inverser l'ordre d'intervention des unes par rapport aux autres. On parle alors de « semestre européen » (1^{er} semestre de chaque année) au cours duquel sont prévus la coordination européenne et l'élaboration des recommandations aux Etats membres. Sont réservées, au second semestre, les décisions nationales⁷³⁶ (A).

Toutefois, la règle d'équilibre budgétaire, adoptée dans le cadre du TSCG et du paquet de deux, mise en place par certains Etats membres avant même la crise budgétaire, « s'est depuis

⁷³⁴ Ce rapport prévoyait cinq axes de réformes pour tirer les enseignements de la crise : 1. *d'avantage de discipline budgétaire par un renforcement du pacte de stabilité et de croissance*, 2. *un élargissement de la surveillance économique à d'autres déséquilibres macro-économiques*, 3. *une coordination des politiques nationales plus profonde et plus étendue par la mise en place d'un semestre européen*, 4. *un cadre solide de résolution des crises des finances publiques* et 5. *des institutions nationales plus fortes pour renforcer la gouvernance budgétaire*. Rapport final du 21 octobre 2010 du groupe de travail sur la gouvernance économique mis en place par le Conseil européen de mars 2010, doc. 15302/10.

⁷³⁵ Le paquet de six se compose de : deux règlements du Parlement européen et du Conseil et d'un règlement du Conseil renforçant le pacte de stabilité et de croissance, deux règlements du Parlement européen et du Conseil prévoyant le nouveau mécanisme de contrôle des déséquilibres macro-économiques entre les Etats membres, et une directive du Conseil relative aux cadres budgétaires nationaux. Il a été publié au Journal Officiel de l'Union européenne J.O.U.E. L 306 du 23 novembre 2011, p. 1.

⁷³⁶ *Ibid.*

progressivement imposée dans le débat sur la gouvernance de la zone euro. Le déficit public est considéré, par les promoteurs de la règle, comme le responsable du recours aux marchés financiers et donc de la croissance ininterrompue de l'endettement public. Garantir un équilibre budgétaire limitera en conséquence la dette des Etats, sécurisera la soutenabilité de celle-ci et contribuera à stabiliser la zone euro »⁷³⁷. Cette règle vise, au premier abord, à consolider le pouvoir de la Commission sur les Parlements nationaux. Les nouvelles prérogatives de la Commission viennent renforcer « les compétences de l'exécutif européen dans le volet préventif, tout en réduisant le risque de blocages du processus décisionnel »⁷³⁸. Le « two pack » conduit à un double emploi avec les instruments de discipline budgétaires prévus dans le PSC, le paquet de six et le TSCG. A cet effet, nous nous demanderons si le « paquet de deux » permettra de renforcer le volet préventif du paquet de six et d'intégrer les recommandations de l'Union européenne dans la définition des politiques budgétaires (B).

A. L'évolution substantielle du dispositif de coordination passive : les règles budgétaires

Dans une perspective keynésienne, « un certain niveau de déficit et de dette publics est nécessaire pour équilibrer la demande et la production potentielle. Les déficits publics sont des conséquences de la situation macroéconomique, et non plus la cause de celle-ci. En période d'incertitude économique ou de pessimisme des entrepreneurs, la demande privée peut être insuffisante pour maintenir le plein emploi »⁷³⁹. En réalité, la politique budgétaire n'est plus résumée à la simple équation de relance keynésienne. « L'équation de la politique budgétaire s'est enrichie et complexifiée »⁷⁴⁰, dont la solution n'est plus simplement conjoncturelle, elle est également tout à la fois réglementaire, structurelle et européenne.

La crise financière de 2008 a provoqué « un fort gonflement des dettes et des déficits publics, d'abord en raison du coût du soutien aux banques, puis de la baisse automatique des

⁷³⁷ JOANNIN P., « Connaître et comprendre le pacte budgétaire », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, *Opus cité*.

⁷³⁸ LEMANGNEN A., « Two-pack : plus de pouvoirs à la Commission, sans véritable révolution », Spécial report – Recherche économique, n°36, Paris, 11 mars 2013, p.2, [visité le 10/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=68921>

⁷³⁹ MATHIEU C., STERDYNIAC H., « Document de travail « Faut-il des règles de politique budgétaire ? » », *Opus cité*, p. 5.

⁷⁴⁰ CARON M., MONTOUSSE M. (dir.), *Budget et politiques budgétaires*, Rosny : Bréal : Coll. Thèmes et débats, 2007, p. 12.

recettes fiscales, enfin des politiques de soutien de l'activité »⁷⁴¹. Pour les marchés financiers, la question essentielle est devenue celle des déficits et des dettes publiques. A partir de l'année 2009, les marchés financiers ont réclamé des primes de risque pour détenir les dettes publiques de certains Etats membres de la zone euro en prétendant avoir des doutes sur la soutenabilité des finances publiques. Sont revenus au premier plan, les projets visant à imposer aux gouvernements, soit des règles de politique budgétaire, soit des conseils indépendants chargés de juger ou même de fixer la politique budgétaire. « La question se pose avec acuité dans la zone Euro, où les règles existantes de politique budgétaire n'ont pas fonctionné, où les Etats membres qui ont abandonné leur souveraineté monétaire sont directement soumis aux appréciations des marchés, où la crise grecque a montré la solidarité implicite qui lie tous les pays de la zone »⁷⁴². Certains Etats membres avec la BCE, qui ont accepté l'idée de garantir la dette des Etats en difficulté, veulent en contrepartie que soient fortement renforcées les contraintes pesant sur les politiques budgétaires des Etats membres.

En ce qui concerne les règles budgétaires relatives au déficit public, le PSC et le TSCG ont prévu une règle secondaire relative au déficit structurel, c'est-à-dire corrigé des effets du cycle économique et des mesures budgétaires ponctuelles dont les effets ne sont que temporaires, calculé sur le moyen terme. Le PSC prévoit que l'objectif structurel à moyen terme (OMT) doit être fixé entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédant⁷⁴³ et le TSCG rétrécit un peu la limite en prévoyant que l'OMT ne peut être inférieur à -0,5% du PIB⁷⁴⁴. Toutefois, cette dernière est de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles⁷⁴⁵. L'OMT vise à assurer « la soutenabilité des finances publiques nationales et varie pour chaque Etat membre en fonction de sa dette publique explicite et implicite »⁷⁴⁶. Aux termes de l'article 3, cette règle dite « règle d'or » est remplie si le solde structurel des administrations publiques correspond à l'OMT propre à chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du PIB aux prix du marché ou de 1% du PIB lorsque le rapport entre la dette publique et

⁷⁴¹ MATHIEU C., STERDYNYIAK H., Document de travail « Faut-il des règles de politique budgétaire ? », *Opus cité*, p.2.

⁷⁴² *Ibid.*, p.2.

⁷⁴³ Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97, *Opus cité*, article 2 bis.

⁷⁴⁴ Article 3, paragraphe 1, b), du TSCG.

⁷⁴⁵ Article 3, paragraphe 1, d), du TSCG.

⁷⁴⁶ DE STREEL A., « La gouvernance européenne réformée », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur.)*, p. 460.

le PIB est sensiblement inférieur à 60%. Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que, contrairement au déficit public, le déficit structurel ne tient pas compte des répercussions des aléas momentanés de la conjoncture sur les finances publiques. Contrairement au traité de Maastricht, le TSCG prévoit donc que les Etats peuvent concilier financement sain des dépenses courantes et déficit économique. « Dans une optique structurelle, les comptes publics sont exprimés et évalués en l'absence des effets de la crise »⁷⁴⁷.

Quant aux règles relatives aux dépenses publiques, le PSC prévoit que les Etats doivent assurer que la croissance annuelle de leurs dépenses primaires ne soit pas supérieure à la croissance potentielle de leur PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes⁷⁴⁸. Pour les Etats membres dépassant les limites relatives au déficit public, une trajectoire d'ajustement est prévue⁷⁴⁹. Si un Etat n'a pas encore atteint son OMT, il doit réduire son déficit structurel d'au moins 0,5% par an⁷⁵⁰. Par ailleurs, pour ces Etats, « l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes »⁷⁵¹. Cette trajectoire d'ajustement peut être suspendue en cas « d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union »⁷⁵². Dans ce cas, les Etats membres « peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé au troisième alinéa, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme »⁷⁵³.

Quant aux règles budgétaires relatives à la dette publique, le TFUE prévoit que les Etats membres doivent maintenir leur dette publique en dessous de 60% du PIB, à moins qu'elle

⁷⁴⁷ Grand-Duché de Luxembourg, Ministère des Finances, Commission économique, Procédure consultative : « Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant : la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie et la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances », Projet n°16/2014-1, n°65975 Chambre des députés Session extraordinaire 2013-2014, 25 avril 2014, p. 8.

⁷⁴⁸ Article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n°1175/2011.

⁷⁴⁹ *Ibid.*

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ Article 5, paragraphe 1, b), du règlement (UE) n°1175/2011.

⁷⁵² Article 5, paragraphe 1, *in fine* du règlement (UE) n°1175/2011 et article 3, paragraphe 3, du TSCG.

⁷⁵³ *Ibid.*

ne diminue suffisamment et s'approche des 60% à un rythme satisfaisant⁷⁵⁴. Lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB d'une partie contractante est supérieur à la valeur de référence de 60 %, celle-ci doit avoir pour objectif de le réduire à un rythme moyen d'1/20^{ème} par an, à titre de référence⁷⁵⁵. Par ailleurs, les Etats membres doivent informer, au préalable et en temps utile, la Commission et l'Eurogroupe de leurs plans d'émission de dette souveraine⁷⁵⁶, afin d'en mieux coordonner la planification.

L'apport de la révision du règlement (CE) n°1467/97 au traitement de la dette publique n'atteint pas le degré d'ambition initiale de la Commission afin d'assurer une mise en œuvre effective du critère de la dette⁷⁵⁷. Le critère de la dette de la procédure concernant les déficits excessifs PDE n'est pas placé sur le même plan d'égalité pour être considéré comme un facteur influençant le rythme de l'ajustement budgétaire. Il n'est pas, à proprement parler, soumis au régime de surveillance de l'article 121 du TFUE⁷⁵⁸.

B. La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire

Dans leur déclaration du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro ont rappelé l'attachement des Etats à des règles inscrites au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, mais pas nécessairement dans la Constitution. Ainsi, ils s'engagent à mettre en œuvre, au niveau national, des règles concernant l'équilibre structurel des finances publiques à introduire, avant la fin 2012, dans la législation nationale (de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent) calquées sur les règles du PSC⁷⁵⁹. Cependant, le Président de la République française et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne ont annoncé, lors de leur conférence de presse commune du 5 décembre 2011, leur intention d'adopter d'ici mars 2012 un nouveau traité. Ce dernier implique, selon les termes du Président

⁷⁵⁴ Article 126 du TFUE et Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

⁷⁵⁵ Article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par le règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 et l'article 4 du TSCG.

⁷⁵⁶ Article 8, paragraphe 1, du Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant les 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, J.O. L 140/11, 27 mai 2013 ; et article 6 du TSCG.

⁷⁵⁷ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « *Renforcer la coordination des politiques économiques* », COM (2010) 250 final, *Opus cité*, p. 5.

⁷⁵⁸ ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Cahiers de droit européen Cah. dr. eur.*, n°1, Bruxelles, 2012, pp.58-59.

⁷⁵⁹ Conseil européen, Déclaration du sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone Euro, D11/7, Bruxelles, 27 octobre 2011, paragraphe 24, pt.a.

de la République française, une règle d'or renforcée et harmonisée, à l'échelle européenne, pour que tous les budgets des Etats membres de la zone euro comportent une disposition constitutionnelle permettant une vérification du retour à l'équilibre du budget national par les cours constitutionnelles nationales⁷⁶⁰. Ces règles sont désignées par l'appellation de « règle d'or ». Même si cette expression ne correspond pas à la notion donnée en général dans le domaine des finances publiques, on se conformera, dans ce qui suit, à l'usage courant qu'on lui prête depuis peu⁷⁶¹. Au sens du paquet législatif « two-pack », on entend, par règle d'or, la règle selon laquelle le solde courant (donc hors investissement) doit être équilibré sur la durée du cycle économique. D'ailleurs, cette signification est tout à fait différente dans le TSCG qui prévoit, dans son article 3 (précité), l'obligation qui incombe à l'Etat membre signataire de présenter une situation budgétaire des administrations publiques en équilibre ou en excédant.

Il importe de préciser que le « two-pack » présenté par la Commission en novembre 2011⁷⁶², et adopté en mai 2013⁷⁶³ sur la base de l'article 136 du TFUE, dont l'objectif est de renforcer la surveillance budgétaire, ne s'applique qu'aux Etats membres de la zone euro et vise à européaniser la plupart des mesures adoptées dans le TSCG. Le premier règlement comprend deux types de disposition.

D'une part, il prévoit que des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire soient adoptées par les Etats membres de manière à inscrire, dans le processus budgétaire national, l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97⁷⁶⁴. La proposition de règlement prévoyait, dans son article 12, que « les Etats

⁷⁶⁰ Présidence de la République, Conférence de presse conjointe de M. le Président de la République et de MM. Angela MERKEL Chancelière fédérale d'Allemagne », Palais de l'Elysée, 5 décembre 2011, p.1.

⁷⁶¹ Sénat, Rapport fait par BRICQ N., « Projet de loi de finances rectificative (L. fin. rect.) pour 2012 », Rapport d'information n°390 (2011-2012), fait au nom de la Commission des finances, 21 février 2012.

⁷⁶² Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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, COM (2011) 821 final, Bruxelles, 23 novembre 2011 ; Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro, COM (2011) 819 final, 23 novembre 2011.

⁷⁶³ Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *Opus cité.* ; Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 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, *Opus cité.*

⁷⁶⁴ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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, COM(2011) 821 final, *Opus cité*, article 4, paragraphe 1.

membres se conforment à l'article 4 au plus tard [six mois après l'adoption du présent règlement] »⁷⁶⁵. En cas de non respect d'un Etat membre, la Commission peut ouvrir une procédure d'infraction, qui pourra la conduire à saisir la CJUE sur le fondement de l'article 258 du TFUE afin que la Cour prononce le manquement de cet Etat membre à la transposition de cette règle⁷⁶⁶. Si l'Etat en question ne se conforme pas à son arrêt de la Cour, la Commission peut à nouveau saisir celle-ci sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2 du TFUE « manquement sur manquement », et lui demander de prononcer une sanction financière afin de le contraindre à se conformer à cette obligation⁷⁶⁷. Cette rédaction va considérablement plus loin que la directive du « six-pack », relative aux cadres budgétaires nationaux⁷⁶⁸, qui ne prévoit seulement que les « *règles budgétaires chiffrées* » « *favorisent effectivement le respect* » des obligations des Etats dans le domaine de la politique budgétaire.

D'autre part, elle stipule que « les Etats membres soumettent à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire pour l'année suivante »⁷⁶⁹. De prime abord, le « two-pack » semble faire double emploi avec le PSC, puisque le « projet de plan budgétaire » contient les mêmes prescriptions du « programme de stabilité » que celles contenues dans le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires. Néanmoins, le contenu du « projet de plan budgétaire » s'avère bien plus détaillé. Les institutions européennes pourraient demander à un Etat membre de modifier son projet de plan budgétaire. Conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n°473/2013, la Commission peut demander à un Etat membre de revoir un projet de plan budgétaire lorsque celui-ci présente un manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire conformément au PSC ; un délai de trois semaines lui est alors accordé⁷⁷⁰. Dans ce cas là, on peut voir des discussions budgétaires déviées de leur trajectoire. Cela a été le cas, par exemple, en France, le

⁷⁶⁵ *Ibid.*, article 12, paragraphe 3.

⁷⁶⁶ Sénat, Rapport fait par MARC F., « Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Rapport d'information n°22 (2012-2013), fait au nom de la Commission des finances, 9 octobre 2011.

⁷⁶⁷ Sénat, Rapport fait par MARC F., « Projet de loi organique (L. org.) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, Rapport d'information n°83, 24 octobre 2012.

⁷⁶⁸ Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, *Opus cité*.

⁷⁶⁹ Proposition de règlement du Parlement et du Conseil 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, COM(2011) 821 final, *Opus cité*, article 5, paragraphe 1.

⁷⁷⁰ Article 7, paragraphe 2 du Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant les 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, *Opus cité*.

7 novembre 2011, lorsque le Premier ministre a annoncé un plan supplémentaire de réduction du déficit public mis en œuvre par le projet de loi de financement de la sécurité sociale et par le projet de loi de finances rectificative L. fin. rect. de fin d'année⁷⁷¹. Dans des cas plus récents, la Commission a adopté son avis sur le projet budgétaire actualisé de l'Espagne, qui relève actuellement du volet correctif, en considérant qu'il respecte globalement le PSC en 2017⁷⁷². La Commission indique ainsi, dans son avis sur le projet budgétaire de la Lituanie, qui relève actuellement du volet préventif, qu'il présente un risque de non-conformité dans l'attente de l'évaluation de la flexibilité demandée⁷⁷³. La Commission « adopte, si nécessaire, un avis sur le projet de plan budgétaire le 30 novembre au plus tard. L'Eurogroupe examine les avis de la Commission concernant les plans budgétaires nationaux (...), en se fondant sur l'évaluation globale réalisée par la Commission (...) »⁷⁷⁴. Dans ce cas, on remarque que ni l'Etat membre concerné, ni l'Eurogroupe ne se voient imposer des contraintes de délai.

Dans le TSCG, la « règle d'or » est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'OMT, tel qu'il est défini dans le PSC révisé⁷⁷⁵ (disposition précitée). En cas de non conformité, le TSCG organise une procédure qui consiste à recourir aux mécanismes prévus par le droit de l'Union européenne. On peut donc s'interroger sur l'utilité du TSCG dans la mesure où celui-ci fait double emploi avec les instruments de discipline budgétaires existants. S. VERHELST a estimé que le renforcement apporté par le TSCG est substantiel, en signalant que « Aging, infrastructure and the shift towards a green economy (R&D, smart power grids, renewable energy, etc.) are all likely to require huge public investments in the coming years. The strong and continued rigour imposed by the Golden Rule is likely to crowd out much-needed investments. A Golden Rule that takes public investments and a country's debt-to-GDP level into account seems more appropriate »⁷⁷⁶. Cependant, M. SCHERLOCK a constaté que cette « règle d'or » était susceptible d'affecter l'Irlande en indiquant que « Assuming that the rule with enforced, the balanced budget rule will hit Ireland in not one but two ways and the more immediate negative spill over effect for Ireland

⁷⁷¹ Sénat, Rapporteur N. BRICQ, Projet de loi de finances rectificative (L. fin. rect.) pour 2012, *Opus cité*.

⁷⁷² Commission européenne, La Commission européenne adopte ses avis sur les projets de plans budgétaires actualisés de l'Espagne et de la Lituanie, Communiqué de presse IP/17/68, Bruxelles, le 17 janvier 2017.

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ *Ibid.*, article 6, paragraphes 1 et 4.

⁷⁷⁵ Sénat, Commission des Affaires européennes, « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) », Actualités européennes, 3 avril 2012.

⁷⁷⁶ VERHELST S., « How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules », *European Policy Brief*, n°6, January 2012, p. 9.

will come from reduced intra EU import demand »⁷⁷⁷.

Enfin, en ce qui concerne les dispositions relatives aux calendriers budgétaires nationaux, l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n°473/2013, stipule que les Etats membres rendent publics leurs plans budgétaires nationaux à moyen terme au plus tard le 30 avril, en même temps que leurs programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité qui doivent être cohérents avec les recommandations formulées dans le contexte du PSC⁷⁷⁸. La « règle d'or » est en effet destinée à instrumentaliser la règle de droit afin de limiter le choix de politique budgétaire de manière à donner satisfaction à l'exigence de stabilité imposée par les opérateurs du marché⁷⁷⁹. Constitutionnaliser une norme financière revient à en faire un mécanisme visant à procéder à une automatisation des choix budgétaires et obéissant à une logique économique et gestionnaire plus qu'à une logique politique et juridique favorisant la décision politique libre⁷⁸⁰.

§.2 Le renforcement de la gouvernance

La gouvernance européenne se traduit non seulement par l'existence de règles que chaque Etat doit respecter, mais également par les pouvoirs de contrôle dont les autorités européennes disposent pour garantir le respect des règles. Or, les mesures envisagées avant la crise ont démontré leur incapacité à la gérer. La réforme du cadre européen de la surveillance budgétaire dispose de la mise en place de plusieurs mesures concernant la qualité des plans budgétaires nationaux ainsi que de l'indépendance et la fiabilité des statistiques, en vue de garantir la transparence et la confiance dans les relations entre les institutions européennes et nationales. La procédure de surveillance budgétaire est intégrée dans le cycle de coordination économique et budgétaire au sein de l'Union européenne, (« le semestre européen »⁷⁸¹). En

⁷⁷⁷ SHERLOCK M., Comments to the Joint Oireachtas Committee on European Union Affairs, « The Treaty of Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union : The economic implications for Ireland », *SIPTU*, 15 march 2012, p. 5.

⁷⁷⁸ Article 4, paragraphe 1, du Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant les 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, *Opus cité*.

⁷⁷⁹ MADDALON Ph., « L'utilisation des faits économiques dans le droit de l'Union européenne », *Actes de la journée d'études organisée à l'Université de Panthéon – Sorbonne*, Paris : Pedone, 27 mai 2011 ; Voir aussi MARTUCCI F., « Ambivalences économiques et monétaires : réflexions sur les deux traités », in BOUTAYEB C., *La constitution, L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASCIET*, *Opus cité*, p. 670.

⁷⁸⁰ BOUVIER M., « La règle d'or : un concept à construire ? », *Revue française des finances publiques (RFFP)*, n°113, 1 février 2011, p.5.

⁷⁸¹ Le « semestre européen » est prévu par l'article 2 –bis ter, du règlement (UE) n°1175/2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97, *Opus cité*.

matière de coordination des politiques budgétaires, on distingue deux phases clés dans la relation entre les institutions européennes et les Etats membres : la présentation par chaque Etat membre de son programme de stabilité (s'il participe à l'euro) ou de convergence (s'il ne participe pas à l'euro) en avril, sur la base de la conduite adoptée par le Conseil⁷⁸², et l'envoi des plans budgétaires nationaux en octobre, sur la base d'un cadre harmonisé défini par la Commission (A).

Le volet correctif du PSC, qui est destiné à corriger les déviations des politiques budgétaires, prévoit, actuellement, une série de mesures pouvant aboutir, pour les Etats membres de la zone euro, à infliger des sanctions financières. Ces dernières, qui sont également appliquées en cas de déviation de l'effort structurel et qui font désormais partie des volets préventif et correctif, deviennent la règle⁷⁸³. Cependant, malgré la constante application de la PDE, qui vise 24 Etats membres de l'Union européenne actuellement, le critère du déficit n'était pas, en pratique, sur le même plan que le critère de la dette qui n'a joué qu'un rôle mineur⁷⁸⁴. Afin d'y remédier, la réforme introduite par le « six-pack » a prévu la possibilité de déclencher la PDE par le critère de la dette, si son ratio d'endettement dépasse 60% du PIB et ne fait pas l'objet d'une réduction de la dette d'au moins 5% au cours des trois années précédentes. La nouvelle série de sanctions financières constitue une incitation juridique et politique au respect des obligations en matière d'assainissement budgétaire (B). Dans son communiqué de presse du 21 avril 2016, Eurostat a indiqué qu'une réduction du déficit et de la dette publique a été conservée en termes relatifs en 2015 par rapport à 2014 aussi bien dans la zone euro que dans l'Union européenne⁷⁸⁵.

A. L'eupéanisation des finances publiques

La phase préventive du pacte contient les règles en matière de seuil autorisé et de

⁷⁸² Article 4 du règlement (UE) n°1175/2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 ; et Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of stability and convergence programmes, 3 septembre 2013.

⁷⁸³ BRIGAUD F., UHER V., *Finances publiques*, IEP-Concours administratifs, Paris : Ed. Armand COLIN : Coll. Horizon, 16 septembre 2015, p. 56.

⁷⁸⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », Ed. OCDE, 28 mars 2013, pp. 87-88.

⁷⁸⁵ « Le ratio du déficit public par rapport au PIB a baissé dans la zone euro, passant de 2,6% en 2014 à 2,1% en 2015, ainsi que dans l'UE28, de 3,0% à 2,4%. Le ratio de la dette publique par rapport au PIB a reculé dans la zone euro, passant de 92,0% à la fin de l'année 2014 à 90,7% à la fin de l'année 2015, ainsi que dans l'UE28, de 86,8% à 85,2% ». Commission européenne, Eurostat, « Transmission des données du déficit et de la dette pour 2015 - 1^{ère} notification Déficit public de la zone euro et de l'UE28 respectivement de 2,1% et 2,4% du PIB », Service de presse d'Eurostat, Communiqué de presse n°76/2016, 21 avril 2016, p.1.

rythme de réduction du déficit public et de la dette publique. « Elle prévoit également le contrôle par les institutions européennes des règles budgétaires. L'échéancier de contrôle s'inscrit maintenant dans le cadre du semestre européen »⁷⁸⁶. Pour assurer le respect des obligations budgétaires, la première phase annuelle de la surveillance budgétaire consiste en la présentation par chaque Etat membre d'un programme de stabilité ou de convergence à la Commission, avant le 30 avril. Dans ces programmes, les Etats membres fixent une trajectoire budgétaire à moyen terme et les actions pour atteindre l'OMT.

Durant le mois de mai, la Commission analyse les programmes de stabilité ou de convergence de chaque Etat membre. Cela passe par deux stades : 1/ l'examen *ex post* destiné à vérifier que les Etats ont bien respecté les recommandations émises par le Conseil, 2/ l'examen *ex ante* destiné à examiner que les trajectoires budgétaires proposées sont bien conformes aux obligations européennes et que les hypothèses et prévisions économiques sur lesquelles les programmes sont basés restent dans le domaine du possible⁷⁸⁷. En effet, ces recommandations sont proposées par la Commission et adoptées par le Conseil des ministres⁷⁸⁸. Sur la base de ce double examen, le Conseil adopte les recommandations budgétaires spécifiques à chaque Etat. Par ailleurs, le Conseil peut toutefois amender les propositions de recommandations de la Commission. À titre d'exemple, nous rappelons que lors de l'exercice 2013, des inflexions dans la version finale de sa recommandation relative à la réforme du système de retraite ont été accordées à la France, elle ne relèvera plus « l'âge légal » de départ à la retraite (proposition de la Commission) mais « l'âge effectif » de départ à la retraite selon la recommandation préconisée par le Conseil⁷⁸⁹.

Les institutions européennes adressent aux Etats membres des recommandations et non des exigences. Bruxelles ne peut en aucun cas adresser une remontrance à un Etat qui n'a pas suivi les recommandations de la Commission tant qu'il respecte les règles budgétaires ou la trajectoire de réduction de son déficit public même si les mesures qu'il a appliquées sont différentes de celles proposées par la Commission. Il y a bien une obligation de résultat et non pas une obligation de moyens⁷⁹⁰. On remarque ainsi que l'instrument juridique de la

⁷⁸⁶ DE STREEL A., « La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », *Opus cité*, p.18.

⁷⁸⁷ DE STREEL A., « La gouvernance économique européenne réformée », *Opus cité*, p. 462.

⁷⁸⁸ Article 121, paragraphe 4, du TFUE et article 6, paragraphe 2, du règlement (UE) n°1175/2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97, *Opus cité*.

⁷⁸⁹ FERNANDES S., « Budgets nationaux et surveillance européenne : clarifier le débat », *Opus cité*, p.7.

⁷⁹⁰ *Ibid.*

recommandation a des effets différents en droit européen général et dans le cadre du contrôle des déséquilibres budgétaires. En droit européen, les recommandations n'ont pas de caractère contraignant⁷⁹¹. Leur violation ne peut donc pas conduire à des sanctions prononcées par la Cour de justice⁷⁹² ou une autre institution. Dans les règlements du PSC, la non-conformité à une recommandation du Conseil n'aboutit pas à une sanction prononcée par la Cour de justice, mais elle peut amener à enclencher une procédure quasi-contentieuse devant le Conseil qui pourra, à son tour, prononcer des sanctions à l'encontre de l'Etat en question. En la matière, celles-ci prennent la forme d'une amende, qui ne devraient s'appliquer qu'en ce qui concerne les recommandations et les décisions pertinentes adoptées par le Conseil, afin d'éviter l'application rétroactive des sanctions prévues au titre du volet correctif du PSC⁷⁹³. Cependant, l'amende à infliger aux Etats membres en cas de non-respect d'une recommandation du Conseil, en vue de la correction d'un déficit public excessif, pourra être annulée. Cela a été le cas, lorsque le Conseil a décidé, le 8 août 2016, sur « proposition de la Commission »⁷⁹⁴ d'annuler l'amende à infliger au Portugal et à l'Espagne pour non-engagement d'une action suivie d'effets en réponse à sa recommandation visant à corriger leurs déficits excessifs. Il a également renforcé la PDE à l'égard de ces deux Etats membres, fixant de nouveaux délais, fondés sur l'article 126, paragraphe 9, du TFUE, pour corriger leurs déficits et les mettant en demeure de prendre des mesures⁷⁹⁵.

Cependant, si les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux recommandations du Conseil, ou si elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'UEM, « la Commission peut adresser un avertissement à l'Etat membre concerné »⁷⁹⁶. Outre cela, elle peut constater une violation et proposer de nouvelles recommandations. Le Conseil les adopte selon l'article 121, paragraphe 4, du TFUE en statuant à la majorité qualifiée et selon le principe « *appliquer ou expliquer* ». Si l'Etat récalcitrant fait partie de la zone euro, seuls les autres Etats membres de la zone euro peuvent participer au vote⁷⁹⁷. L'Etat en question est ainsi

⁷⁹¹ Article 288 du TFUE.

⁷⁹² Notons d'ailleurs que les « recours en manquement » sont exclus dans le cadre de la PDE : Article 126, paragraphe 11, du TFUE.

⁷⁹³ Règlement (UE) n°1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *Opus cité*, consid. 20-21.

⁷⁹⁴ Commission européenne, Recommandation de Décision d'exécution du Conseil infligeant une amende au Portugal pour non-engagement d'une action suivie d'effets visant à corriger un déficit excessif, COM(2016) 519 final, Bruxelles, 27 juillet 2016, article 1^{er}.

⁷⁹⁵ Conseil de l'Union européenne, Procédure concernant les déficits excessifs : le Conseil décide de ne pas infliger d'amendes au Portugal et à l'Espagne et leur fixe de nouveaux délais, communiqué de presse 484/16, 08 août 2016.

⁷⁹⁶ Article 121, paragraphe 4, du TFUE.

⁷⁹⁷ Article 139, paragraphe 4, a), du TFUE.

soumis à davantage de contraintes. La Commission pourra proposer d'imposer à cet Etat un dépôt portant intérêt de 0,2% de son PIB. La décision d'imposer la constitution d'un dépôt est réputée adoptée par le Conseil sauf si celui-ci ne décide, statuant à la majorité qualifiée, de rejeter la recommandation de la Commission dans un délai de dix jours à compter de son adoption par celle-ci⁷⁹⁸.

La deuxième étape de la procédure de surveillance budgétaire a lieu en avril (second semestre de l'année) et concerne uniquement les Etats membres de la zone euro. Depuis l'année 2013⁷⁹⁹, ils doivent présenter à la Commission et à l'Eurogroupe, avant le 15 octobre, leurs projets de plan budgétaire, afin de garantir qu'ils prennent en considération les recommandations par Etat dans leur budget. Pour être logique, le projet de plan budgétaire doit tenir compte, le cas échéant, des deux formes de recommandation : celles adressées dans le contexte du PSC et celles adressées dans le contexte du cycle annuel de surveillance (notamment la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques instituée par le règlement (UE) n°1176/2011 et les avis sur les programmes de partenariat économique visés à l'article 9⁸⁰⁰. Lors de l'analyse des projets, la Commission peut solliciter, dans les deux semaines, une demande de révision, en cas d'« un manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le PSC »⁸⁰¹. Si ce n'est pas le cas, la Commission présente un avis à chaque Etat membre sur les projets ainsi qu'« une évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble, sur la base des perspectives budgétaires nationales et de leur interaction dans la zone, en se fondant sur les prévisions économiques les plus récentes de ses services »⁸⁰². Le non-respect de ces avis « est pris en considération par la Commission, lorsqu'elle élabore un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE et qu'elle recommande l'imposition d'un dépôt ne portant pas intérêt conformément à l'article 5 du règlement (UE) n°1173/2011 »⁸⁰³. Dans son avis sur le projet de budget de la France pour 2015, la Commission a considéré que « le projet de plan budgétaire de la France présente un risque de non-conformité avec les dispositions du PSC ». En effet, la France reste en dessous de l'ajustement du solde structurel, même si les mesures supplémentaires du 27 octobre 2014 ont été prises en considération. En 2015, il est évalué à 0.3% du PIB alors que le Conseil souhaiterait

⁷⁹⁸ Règlement (UE) n°1173/2011, *Opus cité*, article 4, paragraphe 2.

⁷⁹⁹ Cette nouvelle étape est prévue à l'article 6 du Règlement (UE) n°473/2013 du 21 mai 2013 du « two-Pack ».

⁸⁰⁰ Règlement n°473/2013, *Opus cité*, article 6, paragraphe 1.

⁸⁰¹ Règlement n°473/2013, *Opus cité*, article 7, paragraphe 2.

⁸⁰² Règlement n°473/2013, *Opus cité*, article 7, paragraphe 4.

⁸⁰³ Règlement n°473/2013, *Opus cité*, article 12, paragraphe 1, al.1.

le voir à 0,8 et le règlement n°1467/97 à 0,5 point. Il a été suggéré à la France d'appliquer les mesures nécessaires afin de garantir la conformité du budget pour 2015 avec le PSC⁸⁰⁴.

On s'aperçoit, d'après les notifications d'Eurostat, que les ratios de déficit public et de dette publique⁸⁰⁵ ont baissé significativement en 2015 par rapport à 2010, tant dans la zone euro que dans l'Union européenne. Le ratio du déficit public par rapport au PIB a diminué dans la zone euro, passant de 6,2% en 2010⁸⁰⁶ à 2,1% en 2015⁸⁰⁷, ainsi que dans l'Union européenne, de 6,5% à 2,4%. Or, le ratio de la dette publique par rapport au PIB a augmenté dans la zone euro, passant de 85,4% à la fin de 2010 à 90,7% à la fin de l'année 2015, ainsi que dans l'Union européenne de 80% à 85,2%⁸⁰⁸.

S'agissant de la question de la gouvernance statistique, on observe qu'Eurostat a fait évoluer son rôle en période de crise budgétaire. En effet, d'agents administratifs statisticiens, d'experts en macroéconomie, Eurostat et ses 800 agents se sont convertis en de véritables pionniers de la comptabilité publique européennes⁸⁰⁹. En matière de ratios dette sur PIB ou déficit sur PIB, Eurostat avait la compétence d'une mesure des risques par rapport au dénominateur que constitue le PIB, mais il a su se construire une expertise sur le numérateur que sont les comptes publics. Eurostat est doté de systèmes d'assurance qualité renforcés dans les Etats membres ; s'il fait le constat de statistiques frauduleuses, il a désormais la possibilité de proposer à la Commission européenne de dresser des amendes. Son directeur général devenant à l'horizon 2014 « seul responsable de la production des statistiques », cela vient renforcer son indépendance qui n'est pas organique⁸¹⁰.

⁸⁰⁴ Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des affaires européennes, « Le semestre européen 2015 : mettre la croissance au cœur du projet européen », Rapport d'information, n°2478, DIAN 103/2014, Présenté par CARRESCHÉ Ch., HERBILLON M., décembre 2014, p. 23.

⁸⁰⁵ « Les ratios de déficit public et de dette publique sont les deux principaux indicateurs de finances publiques que les États membres de l'Union européenne (UE) notifient début mars et début septembre à la Commission européenne conformément au Traité de Maastricht. Les ratios sont calculés en pourcentage du PIB. Ils s'appuient sur les notions de comptabilité nationale (Système Européen des Comptes SEC2010) et notamment sur la définition du secteur des administrations ». République française - Ministère de l'Économie et des Finances, Institut national de la statistique et des études économiques INSEE, « Ratios de déficit public et de dette publique », Rubrique : Définitions, méthodes et qualité, 13 janvier 2016.

⁸⁰⁶ Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Transmission des données de déficit et de dette pour 2011 : 2^{ème} notification, 12/149, 22 octobre 2012.

⁸⁰⁷ Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Transmission des données du déficit et de la dette pour 2015 : 1^{ère} notification, 76/2016, 21 avril 2016, *Opus cité*.

⁸⁰⁸ Commission européenne, Communiqué de presse, Eurostat, Transmission des données du déficit et de la dette pour 2015 : 1^{ère} notification, *Opus cité*.

⁸⁰⁹ Sénat, MASSION M., ARTHUIS J., « Participation de la France au budget de l'Union européenne », 2014, *Opus cité*.

⁸¹⁰ *Ibid*.

La Commission constate dans son document de consultation publique sur l'application de normes comptables européennes pour le secteur public «EPSAS»⁸¹¹ dans les Etats membres de l'Union européenne du 25 novembre 2013, que la qualité des indicateurs de macro-comptabilité, utilisés pour la surveillance et la coordination des politiques budgétaires et macroéconomiques de l'Union européenne et pour le contrôle de la transparence et de la responsabilisation de la gestion des entités publiques, passe par des données concernant les administrations publiques fondées sur les droits constatés, de bonne qualité, comparables et cohérentes⁸¹². Cependant, la Commission évalue régulièrement la qualité des données transmises par les Etats membres, dans le cadre de la surveillance budgétaire et de la PDE, sur la base de l'article 126 du TFUE, mais aussi celle des comptes des administrations publiques établies selon le SEC basés sur ces données⁸¹³.

Conformément aux dispositions de l'article 16, paragraphe 3 de la directive (UE) n°2011/85 du Conseil du 8 novembre 2011⁸¹⁴, la Commission procède à une évaluation, pour les Etats membres, de l'adéquation des normes comptables internationales pour le secteur public IPSAS⁸¹⁵. Le 6 mars 2013, la Commission a adopté son « Rapport sur l'adéquation des IPSAS pour les Etats membres »⁸¹⁶. D'après ce rapport, gérer le secteur public et la gouvernance devient plus facile dès lors qu'a été adopté un ensemble unique de normes comptables basées sur les droits constatés, à tous les niveaux des administrations publiques et dans toute l'Union

⁸¹¹ Le projet EPSAS (ou European Public Sector Accounting Standards - normes comptables européennes pour le secteur public) est né de la prise de conscience que l'utilisation de règles comptables harmonisées au niveau européen offre des avantages considérables aux Etats membres sous la forme d'une transparence accrue, d'une responsabilisation et d'une comparabilité dans le secteur public, et qu'elle peut même donner lieu à une efficacité accrues.

⁸¹² Commission européenne, Eurostat, Document de consultation publique, Document accompagnant la consultation publique « Vers l'application de normes comptables européennes pour le secteur public (« EPSAS ») dans les Etats membres de l'UE – Consultation publique sur les futurs principes et structures de gouvernance », Luxembourg, 25 novembre 2013, p. 2.

⁸¹³ Commission européenne, Eurostat, Document de consultation publique, Document accompagnant la consultation publique « Vers l'application de normes comptables européennes pour le secteur public («EPSAS») dans les Etats membres de l'UE – Consultation publique sur les futurs principes et structures de gouvernance », *Opus cité*, p. 2.

⁸¹⁴ Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, *Opus cité*.

⁸¹⁵ Les « International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) » sont des normes comptables internationales pour le secteur public (gouvernements, collectivités locales, établissements publics et parapublics, institutions internationales, etc.), afin d'améliorer la qualité de l'information financière des entités du secteur public, pour permettre des décisions d'allocation de ressources fondées sur une information plus fiable, et ainsi améliorer la transparence financière et la responsabilité dans ce domaine.

⁸¹⁶ Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres. L'adéquation des IPSAS pour les Etats membres », COM/2013/0114 final, Bruxelles, 6 mars 2013.

européenne⁸¹⁷. Par ailleurs, il est prévu que les EPSAS revêtent la forme d'actes législatifs contraignants en vue d'élaborer un modèle de gouvernance des EPSAS appropriés et efficace.

Quant à la question de la surveillance renforcée des Etats membres avec de sérieuses difficultés de stabilité financière, le règlement (UE) n°472/2013 du 21 mai 2013 prévoit que la Commission peut décider de soumettre sous surveillance renforcée un Etat membre de la zone euro qui reçoit une assistance financière du MES ou des institutions financières internationales comme le FMI. Ainsi, une surveillance renforcée peut être imposée à un Etat membre qui a ou aura de sérieuses difficultés du point de vue de sa stabilité financière pouvant avoir des retombées négatives sur d'autres Etats membres de la zone euro⁸¹⁸. En outre, les Etats sollicitant une assistance financière du MES doivent proposer un programme d'ajustement macroéconomique visant à rétablir la stabilité financière et la capacité de financement obligataire⁸¹⁹. La Commission évalue le programme d'ajustement de cet Etat. Sur la base de cette évaluation, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide d'approuver ou de refuser le programme d'ajustement⁸²⁰.

B. Les procédures de correction

Les nouvelles réformes du dispositif de correction budgétaire visent à renforcer la procédure européenne de correction (PDE) prévue par l'article 126 du TFUE et à mettre en place un mécanisme correctif national par le TSCG. Aux termes des dispositions de l'article 126 du TFUE, du règlement (CE) n°1467/97 modifié et du règlement (UE) n°473/2013, la PDE accorde aux institutions européennes d'importantes possibilités d'action en vue d'obliger les Etats membres à respecter les règles budgétaires. Elle se réfère à un échéancier propre qui n'a rien à voir avec le « semestre européen »⁸²¹.

En vertu de l'article 126, paragraphe 3 du TFUE, la Commission élabore un rapport au cas où un Etat membre ne respecte pas ses obligations budgétaires. Ce rapport cherche à voir également si le déficit public de cet Etat dépasse les dépenses publiques d'investissement et

⁸¹⁷ Commission européenne, Eurostat, Document de consultation publique, Document accompagnant la consultation publique « Vers l'application de normes comptables européennes pour le secteur public («EPSAS») dans les Etats membres de l'UE – Consultation publique sur les futurs principes et structures de gouvernance », *Opus cité*, p.3.

⁸¹⁸ Règlement (UE) n°472/2013, *Opus cité*, article 2, paragraphe 1.

⁸¹⁹ Règlement (UE) n°472/2013, *Opus cité*, article 7, paragraphe 1.

⁸²⁰ Règlement (UE) n°472/2013, *Opus cité*, article 7, paragraphe 2.

⁸²¹ DE STREEL A., *La gouvernance économique européenne réformée*, *Opus cité*, p. 463.

prend en considération tous les autres facteurs pertinents⁸²². La Commission peut adresser, aussi, à l'Etat membre concerné, un avis et informer le Conseil, lorsqu'elle constate qu'un Etat présente ou risque un déficit excessif⁸²³. Ensuite, le CEF rend son avis sur le rapport de la Commission⁸²⁴. Si un Etat ne respecte pas ses obligations, le Conseil peut le placer en PDE sur la base de l'article 126, paragraphe 6 du TFUE, (dans le cas où cet Etat souffre d'un déficit public effectif excédant 3 % du PIB ou montre un taux d'endettement public d'au moins 60 % du PIB). Après avoir adopté les recommandations de la Commission, il les adresse à l'Etat concerné. Elles sont constituées de deux éléments : le délai accordé à l'Etat membre pour qu'il mette terme à la situation et réduire le déficit sous le seuil de 3% et l'effort d'ajustement annuel du déficit structurel qui doit être effectué. En cas de dégradation de la situation économique, le calendrier de correction du déficit peut être prolongé par une nouvelle décision du Conseil⁸²⁵.

Dans le cas de la France, le Conseil a décidé en juin 2013, conformément à l'article 126, paragraphe 7 du TFUE, que les autorités françaises avaient mis en place une action suivie d'effets mais que la dégradation économique a causé le dérapage des finances publiques qui s'est produit après l'adoption de sa recommandation du 2 décembre 2009⁸²⁶. En conséquence, le Conseil a fixé, dans sa recommandation à la France, l'année 2015 comme date de correction. Par ailleurs, le Conseil a considéré que le prolongement de la date de correction de deux ans supplémentaires correspondait à des objectifs de déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2015, de 3,4 % du PIB en 2016 et de 2,8 % du PIB en 2017⁸²⁷ et a décidé, dans sa recommandation de mars 2015, que la France devra mettre fin à son déficit excessif en 2017 au plus tard⁸²⁸. Les efforts annuels en termes de déficit structurel seraient de 0,5 % du PIB en 2015, de 0,8 % du PIB en 2016 et de 0,9 % du PIB en 2017. Le Conseil a prolongé également d'un ou deux ans les délais de correction de l'Espagne, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal et de la Slovaquie. En fait, la suspension éventuelle du mécanisme de correction rendue possible par une clause dérogatoire ne peut être accordée que pour une durée déterminée. Cette clause devrait être suivie par un ajustement soutenant un rythme minimum (au moins celui prévu par le PSC). La

⁸²² Article 126, paragraphe 3, du TFUE.

⁸²³ Article 126, paragraphe 5, du TFUE.

⁸²⁴ Article 126, paragraphe 4, du TFUE.

⁸²⁵ DE STREEL A., *La gouvernance économique européenne réformée*, Opus cité, p. 461.

⁸²⁶ Commission européenne, Recommandation de Recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, COM (2013) 384 final, Bruxelles, 29 mai 2013, considérant 3.

⁸²⁷ Commission européenne, Recommandation de Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, SWD (2015) 19 final, COM (2015) 115 final, Bruxelles, 27 février 2015.

⁸²⁸ *Ibid.*, considérant 24.

clause dérogatoire cessant son application, elle devrait être relayée par un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs⁸²⁹.

S'agissant de l'apport du TSCG dans le processus de la prise de décision dans la PDE, le TFUE indique que le Conseil statuant à la majorité qualifiée adopte ses décisions, sachant que l'Etat concerné ne participe pas au vote et que les ministres suivent le principe « *appliquer ou expliquer* » (« *comply or explain* »)⁸³⁰. En revanche, dans le cadre du renforcement de l'automatisme dans le processus de prise de décision du Conseil, le TSCG a consacré le vote à la majorité qualifiée inversée, afin de limiter le pouvoir discrétionnaire en matière d'exécution, lorsque la PDE est enclenchée à l'encontre d'un Etat membre de la zone euro et est fondée sur le critère de déficit⁸³¹.

Dans le cadre de la PDE, le « two-pack » transpose, dans le droit européen, l'obligation aux Etats membres de la zone euro de présenter un programme de partenariat économique exposant les mesures et les réformes structurelles afin d'assainir durablement ses finances publiques⁸³². Sur proposition de la Commission, le Conseil rendra un avis sur le programme de partenariat soumis⁸³³. En outre, l'Etat membre concerné est soumis aux obligations de rapport à la Commission de la mise en place de sa politique budgétaire jusqu'à la clôture de la PDE⁸³⁴. Enfin, lorsqu'un Etat membre a déjà fait l'objet de sanction en application de l'article 4, paragraphe 1 du règlement (UE) n°1173/2013, la Commission recommande au Conseil de lui imposer un dépôt, auprès de la Commission, sans intérêt et s'élevant à 0,2 % du PIB⁸³⁵. Cette sanction est censée être adoptée par le Conseil à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité qualifiée, de rejeter la recommandation de la Commission⁸³⁶.

⁸²⁹ UHODA M., « Le Pacte budgétaire européen : quelle influence sur les finances publiques belges ? », *Pyramides : Revue du Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Administration Publique (Rev. C.E.R.A.P.)*, Bruxelles, juin 2014, pt.19.

⁸³⁰ L'article 126, paragraphe 13, prévoit que « lorsque le Conseil adopte les mesures visées aux paragraphes 6 à 9, 11 et 12, il statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'Etat membre concerné » ; l'article 139, paragraphe 4, b), stipule que « les droits de vote des membres du Conseil représentant les Etats membres faisant l'objet d'une dérogation sont suspendus lors de l'adoption par le Conseil des mesures relatives aux déficits excessifs concernant les Etats membres dont la monnaie est l'euro » ; l'article 2 bis, paragraphe 1, du règlement 1467/97 modifié, prévoit que « le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou exposer publiquement sa position », appelé principe « *comply or explain* ».

⁸³¹ Article 7 du TSCG.

⁸³² Article 9 du Règlement (UE) n°473/2013 et article 5 du TSCG.

⁸³³ Article 9, paragraphe 4, du Règlement (UE) n°473/2013.

⁸³⁴ Article 10, paragraphe 1, du Règlement (UE) n°473/2013.

⁸³⁵ Article 5, paragraphe 1, du Règlement (UE) n°1173/2013.

⁸³⁶ Article 5, paragraphe 2, du Règlement (UE) n°1173/2013

Si l'Etat concerné ne respecte pas les recommandations du Conseil, ce dernier peut rendre publiques ses recommandations⁸³⁷. En vertu de l'article 126, paragraphe 8 du TFUE, la Commission recommande au Conseil d'imposer à cet Etat une amende s'élevant à 0,2 % du PIB. Le Conseil est censé approuver cette amende, à moins qu'il ne la rejette en statuant à la majorité qualifiée.

Par ailleurs, sur proposition de la Commission, le Conseil peut mettre l'Etat concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures correctrices du déficit⁸³⁸. Si un Etat membre risque de ne pas se conformer à ses obligations dans le cadre de la PDE, la Commission peut lui adresser des recommandations spécifiques portant sur la mise en place des réformes et des mesures prévues dans la recommandation ou la mise en demeure⁸³⁹. Tant que cet Etat membre persiste à ne pas suivre les recommandations du Conseil, la pénalité financière infligée peut être augmentée. L'absence de réduction du déficit peut entraîner une amende allant jusqu'à 0,2 % du PIB qui peut atteindre 0,5% du PIB en cas de fraude des statistiques. « Les sanctions peuvent inclure une suspension du financement par les Fonds structurels et d'investissement européens (y compris pour les pays extérieurs à la zone euro, à l'exception du Royaume-Uni) »⁸⁴⁰.

L'adoption du TSCG a constitué un prolongement de la directive 2011/85/UE qui avait accordé à l'Union européenne, pour la première fois, la possibilité d'imposer des exigences minimales pour les cadres budgétaires, dont les États membres devaient les transposer dans leur droit national⁸⁴¹. Cependant, la mise en place d'un mécanisme de correction national par le TSCG a fait entrer les Etats membres dans l'ère du pluralisme juridique. Si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation, ce mécanisme est déclenché. Ce dernier peut obliger la partie contractante concernée à appliquer des réformes destinées à les corriger sur une période déterminée⁸⁴².

⁸³⁷ Article 126, paragraphe 8, du TFUE.

⁸³⁸ Article 126, paragraphe 9, du TFUE.

⁸³⁹ Article 11, paragraphe 2, du Règlement (UE) 473/2013.

⁸⁴⁰ Commission européenne, « La gouvernance économique de l'UE en clair », Service des Porte-parole, Mémo /13/318, Bruxelles, 28 novembre 2014.

⁸⁴¹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, COM/2012/0761 final, SWD (2012) 433 final, Bruxelles, 14 décembre 2012, pt.1.

⁸⁴² Article 3, e) du TSCG.

Malgré son apport juridique sur les cadres budgétaires des Etats membres, la directive 2011/85/UE a été rédigée de manière globalement assez vague⁸⁴³. En fait, elle ne prévoit pas aux Etats membres de se doter d'une « règle d'or » contraignante. Toutefois, elle prévoit que les Etats membres produisent des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes dans leur programmation budgétaire qui doit être fondée sur un scénario macrobudgétaire le plus probable, voire plus prudent⁸⁴⁴ et demande d'inclure des scénarios alternatifs⁸⁴⁵. La directive 2011/85/UE a été dépassée après l'adoption d'un corset de règles juridiques rigide par les règlements du « two-pack » et par le TSCG. La directive 2011/85/UE prévoit que chaque Etat membre doit avoir ses propres règles budgétaires chiffrées qui privilégient le respect pluriannuel de ses obligations budgétaires⁸⁴⁶ et précisent les objectifs cibles et le champ d'application ainsi que le suivi efficace et en temps utile du respect des obligations qui en découlent.

En revanche, le TSCG dépasse ces mesures en ce qu'il prévoit comme mécanisme de correction au niveau national, automatiquement déclenché lorsque des écarts importants ne correspondent pas à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation⁸⁴⁷. Conformément à l'article 3, paragraphe 2 du TSCG, les règles portant sur les mécanismes de correction prennent effet dans le droit national grâce aux dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon⁸⁴⁸.

Sur la base de l'article 3 du TSCG et dans le cadre de l'application du TSCG, la Commission a défini, dans sa communication du 20 juin 2012, les principes communs pour la mise en œuvre des mécanismes de correction nationaux. Ces principes concernent : le statut juridique de ces mécanismes, la question de la cohérence de ces mécanismes avec le cadre de l'Union européenne, son déclenchement, la nature de la correction (l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à appliquer), le rôle des instruments opérationnels dans le

⁸⁴³ Sénat, Rapport de N. BRICQ, Rapport : Projet de loi de finances rectificative (L. fin. rect.) pour 2012, rapport n°390 (2011-2012), déposé le 21 février 2012.

⁸⁴⁴ Article 4, paragraphe 1, de la directive (UE) n°2011/85 du Conseil, du 8 novembre 2011.

⁸⁴⁵ Sénat, Rapport de N. BRICQ, Rapport : Projet de loi de finances rectificative (L. fin. rect.) pour 2012, *Opus cité*.

⁸⁴⁶ Article 5 de la directive 2011/85/UE.

⁸⁴⁷ Article 3, paragraphe 1, e), du TSCG.

⁸⁴⁸ Commission européenne, Communication de la Commission, « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », Bruxelles, 20 juin 2012 COM (2012) 342 final, pt.1.

déclenchement du mécanisme et la mise en œuvre de la correction, la définition des clauses dérogatoires sur la base des « circonstances exceptionnelles » et, enfin, le rôle et l'indépendance des autorités de surveillance nationales⁸⁴⁹.

En France, ce mécanisme de correction s'est inspiré d'un Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Il s'agit d'un organisme indépendant dont la présidence a été confiée au Président de la Cour des comptes, Monsieur Didier MIGAUT, qui a été l'un des pères de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁸⁵⁰. La L. org. relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 modifie les procédures budgétaires conformément aux principes du TSCG. Cette L. org. prévoit, dans son article 23, les modalités d'application du mécanisme de correction. A ce titre, l'article 23 stipule que le HCFP rend un avis permettant l'identification que la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques met en exergue⁸⁵¹. Lorsque de tels écarts sont identifiés, le gouvernement doit en exposer les raisons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement. Puis, il se doit de faire la présentation des mesures de correction prévues dans le rapport émis dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP)⁸⁵² et il doit également prendre en considération l'écart considéré conséquent lorsqu'il est d'au moins de 0,5 % du PIB sur une année donnée ou d'au moins de 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives⁸⁵³.

Toutefois, plusieurs Etats membres disposaient d'une entité de contrôle budgétaire auparavant ou ultérieurement à la date de signature du TSCG et à l'adoption de la directive 2011/85/UE du Conseil, avec des pouvoirs plus ou moins étendus⁸⁵⁴ : à titre d'exemple, le Conseil économique danois (*Økonomiske Råd*), mis en place en 1962, chargé d'émettre des avis et des rapports sur les politiques fiscales et monétaires⁸⁵⁵. Dans l'exemple de l'Autriche, « le

⁸⁴⁹ Commission européenne, Communication de la Commission, « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », *Opus cité*.

⁸⁵⁰ SUPLOT A., *La gouvernance par les nombres*, Paris : FAYARD : Coll. Essais, 18 mars 2015, p. 412.

⁸⁵¹ Article 23, paragraphe I, de la loi organique (L. org.) n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n°0294 du 18 décembre 2012, p.19816.

⁸⁵² Sénat, Rapport fait par MARC F., « Projet de loi de finances rectificative (L. fin. rect.) pour 2013 », Rapport n°217 (2013-2014), *Opus cité*.

⁸⁵³ Article 23, paragraphe II, de la loi organique (L. org.) n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *Opus cité*.

⁸⁵⁴ UHODA M., « Le Pacte budgétaire européen : quelle influence sur les finances publiques belges ? », *Opus cité*, p.119.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, p.119.

Comité sur la dette » (*Staatsschuldenausschuss*) institué en 1970, a été transformé, en novembre 2013, en « Conseil fiscal de la République d’Autriche » (*Bundesgesetz über die Errichtung des Fiskalrates*), qui a notamment pour tâches l’évaluation de la mise en œuvre par le gouvernement des règles budgétaires européennes⁸⁵⁶. Dans le cas de l’Espagne, le comité budgétaire indépendant, ou AIREF, établi en 2013 par le décret royal 215/2014 du 21 mars 2014, doté d’une autonomie fonctionnelle, est chargé notamment de s’assurer du suivi et du respect du principe de stabilité budgétaire inscrit à l’article 135 de la Constitution espagnole⁸⁵⁷. Au contraire du mécanisme de correction français (HCFP), l’autonomie fonctionnelle de l’AIREF lui permet de réagir à tout moment et de s’autosaisir⁸⁵⁸. La Belgique a mis en place le Conseil supérieur des finances en 1936 ; il est composé de deux Sections permanentes et d’un Comité d’étude. Quant à la Section intitulée « Besoin de financements », elle procède à l’évaluation de l’exécution du programme de stabilité de la Belgique et à l’élaboration d’un rapport annuel qui définit la politique budgétaire à suivre.

On remarque, d’après ces exemples précités à titre non-exhaustif, que certaines entités ne font que fournir des avis et rapports sur les politiques fiscales et budgétaires et que d’autres sont dotées d’un pouvoir de décision plus étendu dans la mise en place de la discipline budgétaire.

En ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre de la règle d’équilibre budgétaire et de son mécanisme de correction, l’article 8 du TSCG a confié à la CJUE la responsabilité de vérifier que les Etats membres ont mis en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs. Si ce n’est pas le cas, de nouvelles pénalités sont prévues (0,1 % du PIB versé au MES). En pratique, si la Commission estime dans son rapport qu’un Etat n’a pas respecté l’article 3, paragraphe 2 du TSCG, la CJUE en sera saisie par une ou plusieurs parties contractantes. Cependant, s’il semble à l’une des parties (indépendamment du rapport de la Commission) que l’article 3, paragraphe 2, n’a pas été respecté, elle peut demander à la Cour de justice de se saisir du dossier. Si cette dernière rend un arrêt, toutes les parties seront obligées de s’y plier dans un délai à déterminer par celle-

⁸⁵⁶ *Ibid.*, p.119.

⁸⁵⁷ SERVIÈRE S.-F., « Réformer le haut conseil des finances publiques : l’exemple espagnol de l’AIREF », Dossier : État et collectivités, Fondation IFRAP (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques), 28 septembre 2014.

⁸⁵⁸ *Ibid.*

i⁸⁵⁹. Lorsqu'« une partie contractante considère qu'une autre partie contractante n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice visé au paragraphe 1, elle peut saisir la Cour de justice (...) ». Si la CJUE conclut que cet Etat récalcitrant ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger une amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % de son PIB. Cet arsenal juridique limite le contrôle de la Cour de justice à la seule transposition de la règle d'or et du mécanisme correctif mais pas son application.

Il importe de préciser que la combinaison des règles d'équilibre budgétaire et d'une institution de contrôle budgétaire indépendante, pour normaliser ou faire respecter une discipline budgétaire au sein de l'UEM, paraît bien efficace. Cependant, la fixation des soldes budgétaires par un organisme indépendant, de la même manière que la BCE fixe ses taux directeurs, semble être la solution la plus flexible, ainsi que la plus adaptée à la structure institutionnelle de l'Etat membre⁸⁶⁰. L'instauration de règles d'équilibre budgétaire et cette institution sont intimement liées⁸⁶¹. Même si celle-ci est guidée par ces règles, elle a la possibilité d'aller au-delà lorsque des circonstances sont exceptionnelles ou imprévisibles⁸⁶².

Section 2. Réajustement des règles budgétaires et renouvellement de la gouvernance économique de l'Union européenne

La nouvelle gouvernance économique en matière budgétaire a influencé l'évolution de l'Union européenne, particulièrement au regard d'instruments juridiques et de différenciation accrue entre les Etats membres de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie. Ses instruments juridiques sont basés sur le droit primaire et dérivé, en particulier, des règlements adoptés par le Conseil et le Parlement européen en codécision. Cette gouvernance a utilisé également les traités du droit international, conclus entre les Etats membres. Il n'est pas nouveau que les Etats membres de l'Union aient recours à des traités internationaux entre eux⁸⁶³. Plusieurs avantages ressortent de ce recours car, d'une part, par rapport au droit primaire de l'Union, l'exigence de l'unanimité pour la réforme des traités peut être évitée et, d'autre part, par rapport au droit

⁸⁵⁹ Article 8, paragraphe 1, du TSCG.

⁸⁶⁰ UHODA M., « Le Pacte budgétaire européen : quelle influence sur les finances publiques belges ? », *Opus cité*, p.121.

⁸⁶¹ *Ibid.*, p.122.

⁸⁶² *Ibid.*, p.122.

⁸⁶³ DE WITTE B., « Old-fashioned flexibility : International agreements between Member States of the European Union », in G. de Burca and J. Scott (eds), « Constitutional Change in the EU : From Uniformity to Flexibility ? », Hart, 2000, p. 30.

secondaire de l'Union, une négociation plus rapide n'impliquant pas les institutions de l'Union est possible et parce qu'il bénéficie d'un niveau symbolique plus élevé⁸⁶⁴.

Mais les traités internationaux posent de nombreuses difficultés, telles que le passage normatif plus complexe, une ratification par les Etats membres (retard dans la mise en œuvre), un contournement des procédures décisionnelles européennes (notamment en matière de révision des traités ou de recours à la coopération renforcée) et, enfin, un risque de porter atteinte à l'intégrité du droit de l'Union⁸⁶⁵. Pour faire face à ces difficultés, d'une part, le TSCG contient des clauses de cohérence avec le droit de l'Union européenne et, d'autre part, il est prévu d'intégrer le contenu du TSCG dans le cadre juridique de l'Union (§.1).

Les accords intergouvernementaux, à savoir le TSCG et le traité instituant le MES, sont complémentaires dans la promotion de la responsabilité budgétaire et de la solidarité au sein de l'UEM⁸⁶⁶. Au contraire du traité MES, qui a conféré à la Commission et à la BCE certaines tâches liées à la mise en œuvre des objectifs de ce traité sans que cela comporte un pouvoir décisionnel propre⁸⁶⁷, le TSCG a attribué aux institutions européennes certaines compétences et a institutionnalisé les sommets de la zone euro⁸⁶⁸. En se référant à sa jurisprudence antérieure⁸⁶⁹, la CJUE a estimé, dans son arrêt Pringle, que les Etats membres ont le droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des tâches aux institutions européennes, pour autant que ces missions ne dénaturent pas les attributions que les traités UE et FUE leur confèrent⁸⁷⁰. La compatibilité de ces compétences avec le droit primaire a été confirmée par l'article 2, paragraphe 2, du TSCG qui stipule que ledit traité ne porte pas atteinte aux compétences conférées à l'Union dans ce domaine⁸⁷¹ (§.2).

⁸⁶⁴ DE STREEL A., *La gouvernance européenne réformée*, *Opus cité*, p. 476.

⁸⁶⁵ CRAIG P., « The stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism », *European Law Review E.L.R.*, Published by Sweet & Maxwell, London, Issue, 3 June 2012, p. 231.

⁸⁶⁶ Traité instituant le MES, *Opus cité*, consid. 5.

⁸⁶⁷ CJUE, arrêt du 20 septembre 2016 (grande chambre), Konstantinos Mallis e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. jointes C-105/15 P à C-109/15 P, *Opus cité*, consid. 53.

⁸⁶⁸ ZARKA J.-C., *Traités européens 2016-2017. Les points clés des traités qui ont rythmé l'histoire de la construction de l'Union européenne*, *Opus cité*, pp. 45-46.

⁸⁶⁹ CJCE, arrêt du 30 juin 1993, Parlement européen c/ Conseil des Communautés européennes et Commission des Communautés européennes, aff. jointes C-181/91 et C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, consid. 16, 20 et 22. CJCE, arrêt du 2 mars 1994, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-316/91, ECLI:EU:C:1994:76, consid. 26, 34 et 41.

⁸⁷⁰ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, consid. 158.

⁸⁷¹ Article 2, paragraphe 2, du TSCG

§.1 Le renouvellement des processus juridiques

A l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, les chefs d'Etats de l'Union européenne ont signé, en mars 2012, un accord intergouvernemental régi par le droit international public conclu en dehors du cadre institutionnel européen. Ce traité est constitué d'une série d'engagements pris par les Etats signataires et liée étroitement au droit européen. Ce traité, qui vise à faciliter la mise en place des mesures adoptées sur la base des articles 121, 126 et 136 du TFUE, tend à renforcer le PSC en introduisant, pour les Etats membres de la zone euro, une nouvelle marge pour l'établissement d'objectifs à moyen terme. Il s'agit en fait de réfléchir sur le fondement juridique de cette internationalisation (A).

De nombreux Etats n'ont pas pu respecter les règles du PSC renforcé, en 2011, par le paquet de six qui prévoit une surveillance soutenue et met en place un dispositif de sanctions plus ferme. Mais les responsables européens ont décidé d'aller plus loin avec l'adoption du TSCG, qui propose l'obligation d'une règle d'or au niveau constitutionnelle. « Le traité, qui s'appuie sur la notion de solde structurel annuel des administrations publiques, et exclut donc les « variations conjoncturelles » et les « mesures ponctuelles et temporaires », limite ainsi les effets des fluctuations cycliques de l'économie sur le respect des règles » (B).

A. Le fondement juridique du TSCG : un recours à la procédure du traité internationale

La déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro de décembre 2011 considère *in fine* que, en raison de l'absence d'unanimité parmi les Etats membres de l'Union européenne, les mesures devant figurer dans le droit primaire seront adoptées « au moyen d'un accord international ». Elle précise que les chefs d'Etat ou de gouvernement non membres de la zone euro, à l'exception du Royaume-Uni, « ont évoqué la possibilité de prendre part à ce processus après consultation de leurs parlements le cas échéant »⁸⁷².

Le TSCG constitue un élément normatif relatif au développement de l'UEM, dont il présente une nature originale qui empêche de le classer dans la typologie traditionnelle des sources du droit de l'Union⁸⁷³. Il s'agit d'un traité international classique d'un point de vue

⁸⁷² Conseil européen, Déclaration des chefs d'Etats ou de gouvernements de la zone euro, Bruxelles, 9 décembre 2011, *Opus cité*, p.7

⁸⁷³ PERRIER J.-B., « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2012, n°92, p. 855.

juridique et formel, « dans le sens où il n'a pas été adopté selon la procédure de révision des traités de l'Union européenne et où, contrairement aux traités européens, il peut entrer en vigueur sans que tous les Etats parties ne l'aient ratifié (la ratification par 12 Etats de la zone euro suffit, article 14, paragraphe 2) »⁸⁷⁴.

En ce qui concerne le fondement juridique des nouvelles mesures de stabilité budgétaire, on constate qu'un certain nombre des dispositions du droit primaire de l'Union a pour objet de renforcer la « coordination et la surveillance de la discipline budgétaire ».

L'article 136 du TFUE autorise le Conseil à adopter des mesures concernant les États membres de la zone euro, conformément à la procédure pertinente, telles que celles visées aux articles 121 et 126, à l'exception de celle visée à l'article 126, paragraphe 14. Aux termes de cette disposition, « le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la BCE, peut arrêter les dispositions appropriées qui remplaceront le protocole sur les déficits excessifs »⁸⁷⁵. Or, les valeurs de référence des « déficits excessifs » ne peuvent être modifiées qu'au moyen de la procédure visée dans l'article 126, paragraphe 14 du TFUE. Comme l'article 136, paragraphe 1 n'accorde pas au Conseil, prenant des dispositions à l'égard de la zone euro, de faire recours à la procédure prévue à l'article 126, paragraphe 14, on pourra constater qu'un tel amendement des valeurs de référence ne peut pas se baser sur l'article 136 du TFUE.

Ce traité, accord conclu entre les Etats membres de la zone euro et huit autres Etats membres de l'Union européenne, ne peut pas être incorporé dans le droit de l'Union européenne, car « il contient un engagement en vue de l'intégration de son contenu dans le cadre juridique de l'Union européenne dans un délai de cinq ans »⁸⁷⁶.

Parallèlement, et à la différence du traité MES, le TSCG prévoit explicitement une passerelle entre le traité internationale et le droit de l'Union européenne. En se référant à son article 1^{er}, paragraphe 1, le TSCG stipule que : pour aller dans le sens des objectifs de l'Union européenne (croissance durable, emploi, compétitivité et cohésion sociale), les Etats membres

⁸⁷⁴ *Ibid.* p.

⁸⁷⁵ MANIN P., *Liber amicorum discipulorumque*, dir. C. BOUTAYEB, « Une conséquence de la crise financière : la révision et l'adaptation des traités constitutifs de l'Union européenne », *Opus cité*, p. 707.

⁸⁷⁶ Commission européenne, « Entrée en vigueur du « Two-Pack »: le paquet législatif complète le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliore encore la gouvernance économique », Memo, Bruxelles, le 27 mai 2013, *Opus cité*.

de l'Union européenne s'engagent à mettre en œuvre, en matière de politique économique et monétaire, des règles voulant favoriser le budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, la coordination des politiques économiques et améliorer la gouvernance de la zone euro⁸⁷⁷.

En ce qui concerne les clauses de cohérence avec le droit de l'Union européenne, le TSCG a indiqué que les parties contractantes appliquent et interprètent ce présent traité, « conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé »⁸⁷⁸. Dans le cas de ce traité international, « l'Etat membre joue le rôle de charnière en ce que, par son truchement, est garantie la compatibilité des dispositions du TSCG avec le droit de l'Union »⁸⁷⁹. Comme l'a prévu le traité sur l'Union européenne (TUE) dans son article 4, paragraphe 3, et ce en stipulant qu'en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats membres sont néanmoins tenus de respecter et de s'assister mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. La CJUE le rappelle dans l'arrêt Pringle, en constatant qu'« en vertu du principe de coopération loyale, consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, les Etats membres s'abstiennent, notamment, de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union »⁸⁸⁰.

B. L'apport du TSCG aux règles du droit de l'Union européenne

Le TSCG a été approuvé par les Etats membres de la zone euro en janvier 2012 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il stipule, dans son article 15, que les Etats membres de l'Union européenne autres que les parties contractantes peuvent y adhérer.

A cet égard, il s'agit de savoir jusqu'à quel point les Etats dont la monnaie n'est pas l'euro seraient liés par le TSCG. L'article 1, paragraphe 2 indique que « le présent traité s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro. Il s'applique également aux autres parties contractantes, dans la mesure et selon les conditions prévues à l'article 14 »⁸⁸¹. Dans son article 14, paragraphe 5, le TSCG dispose que les Etats non membres

⁸⁷⁷ Art. 1^{er}

⁸⁷⁸ Art. 2, paragraphe 1, du TSCG.

⁸⁷⁹ MARTUCCI F., « TSCG, TMES : Le droit international public au secours de l'UEM », *Opus cité*, p. 729.

⁸⁸⁰ CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), Thomas Pringle c/ Government of Ireland, aff. C-370/12, *Opus cité*, pt. 151.

⁸⁸¹ Article 1, paragraphe 2, du TSCG.

de la zone euro peuvent déclarer leur intention d'être liés à une date antérieure par tout ou partie des dispositions des titres III et IV⁸⁸².

D'après l'article 126 TFUE, les Etats doivent éviter les « déficits excessifs ». Le protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs détermine les valeurs de référence⁸⁸³ visées à l'article 126, paragraphe 2. Compte tenu de la nécessité de prendre en considération de nombreux paramètres, « la situation de déficits excessifs doit être constatée par le Conseil à l'issue d'une procédure complexe dans laquelle la Commission joue un rôle important. A l'égard des Etats dont la monnaie est l'euro, la procédure peut aboutir à des contraintes, et en cas de non-respect de celles-ci, à des sanctions »⁸⁸⁴. Cette procédure a été appliquée de façon laxiste et a abouti à ce que plusieurs Etats membres dépassent ces valeurs de référence.

Dans les « six-pack » et « two-pack », a été ajouté le titre III du TSCG, intitulé « Pacte budgétaire ». Cependant, certains articles renferment des règles déjà présentes dans les deux packs. Il en va ainsi, dans une moindre mesure, de l'article 3 qui se contente principalement de reconduire les avancées du règlement (UE) n°1175/2011, selon lequel un Etat dont le déficit excessif a été constaté par le Conseil doit s'engager à réduire de 0,5 % de PIB par an le déficit public en données corrigées des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles⁸⁸⁵. Cette règle est considérée comme respectée « si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le PSC révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché »⁸⁸⁶.

Le TSCG ajoute toutefois l'obligation de transposer cette disposition en droit interne par une règle juridiquement contraignante, donc de modifier les constitutions nationales⁸⁸⁷, afin

⁸⁸² Article 14, paragraphe 5, du TSCG.

⁸⁸³ Les valeurs de référence sont les suivantes : 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ; 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché.

⁸⁸⁴ MANIN P., *Liber amicorum discipulorumque*, dir. C. BOUTAYEB, « Une conséquence de la crise financière : la révision et l'adaptation des traités constitutifs de l'Union européenne », *Opus cité*, p. 705.

⁸⁸⁵ CLERC O., *Journal d'actualité des droits européens (JADE)*, « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) : une nouvelle étape vers une meilleure gouvernance économique de la zone euro », 2012.

⁸⁸⁶ Article 3, paragraphe 1, b), du TSCG.

⁸⁸⁷ CLERC O., « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) : une nouvelle étape vers une meilleure gouvernance économique de la zone euro », *Opus cité*.

d'établir des mécanismes de correction, en principe automatiques, qui permettront de corriger les écarts. Il incombe à la Commission de vérifier que les Etats parties se conforment aux dispositions prévues à l'article 3, paragraphe 2. Si elle conclut qu'un Etat partie n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, la CJUE sera saisie de la question par une ou plusieurs parties contractantes⁸⁸⁸. Or, la Commission n'a pas encore publié son rapport qui devrait présenter les modalités de cette transposition dans chaque Etat. Ainsi, lorsqu'un Etat membre estime, indépendamment du rapport de la Commission, qu'un autre Etat partie n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, il peut également saisir la CJUE de cette question. Dans les deux cas, l'arrêt de la CJUE est contraignant à l'égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la CJUE⁸⁸⁹.

Dans la plupart des Etats membres, la règle d'équilibre budgétaire du TSCG a été inscrite dans des lois ordinaires ou organiques, alors qu'une minorité des Etats, tels que l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, a procédé à des révisions constitutionnelles⁸⁹⁰. Dans le cas de la France, elle a été transposée par la Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁸⁹¹. Cette loi a réformé la procédure budgétaire, au niveau de la préparation des projets de loi financiers ainsi qu'au niveau du suivi de leur exécution, afin de renforcer le pilotage des finances publiques et le respect de leur engagement européen⁸⁹². Le Conseil constitutionnel a établi, dans sa décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, que l'inscription dans le droit national des règles d'équilibre des finances publiques ne nécessite pas de révision de la Constitution⁸⁹³.

Il en va ainsi de l'article 4 qui oblige les Etats dont la dette est supérieure à 60 points de PIB à réduire l'écart d'un vingtième par an. Concernant la dette publique, la valeur de référence de 60% est maintenue. En cas de dépassement, l'article 4 du TSCG impose à l'Etat

⁸⁸⁸ Assemblée nationale (Ass. nat.), « Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, renvoyé à la Commission des affaires étrangères, présenté par M. L. FABIOUS, ministre des Affaires étrangères au nom du Premier ministre AYRAULT J.-M., Dossier législatif n°197, Paris 19 septembre 2012, p. 10.

⁸⁸⁹ Art. 8 du TSCG, p. 16.

⁸⁹⁰ ECALLE F., « Déficit et dette publics : La transposition du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance », FIPECO - Finances Publiques et Economie, Les fiches de l'encyclopédie des Finances publiques, Déficit et dette publics, politique budgétaire, 08 avril 2016.

⁸⁹¹ Loi organique (L. org.) n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *Opus cité*.

⁸⁹² BOUTHEVILAIN C. (dir.), *Les politiques budgétaires dans la crise comprendre les enjeux actuels et les défis futurs*, Bruxelles : Ed. De Boeck : Coll. Ouvertures économiques, 5 septembre 2013, pp. 222-223.

⁸⁹³ Conseil constitutionnel, Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, J.O. du 11 août 2012, Texte n°70, Rec. ECLI:FR:CC:2012:2012.653.DC, p. 453, consid. 28.

partie de réduire sa dette à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence, ainsi que le prévoit l'article 2 du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997, modifié par le règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011. L'existence d'un déficit excessif dû au non-respect du critère de la dette sera décidée conformément à la procédure prévue à l'article 126 du TFUE⁸⁹⁴.

En dépit de ce durcissement, surtout en ce qui concerne le critère de « déficit excessif », le traité ne supprime pas totalement l'appréciation « politique » de l'existence d'un tel déficit. En effet, le TSCG prévoit dans son article 7 que le Conseil pourra se prononcer à l'encontre des propositions de la Commission, tout en indiquant que l'obligation, d'une partie contractante dont la monnaie est l'euro, de s'engager à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission, ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée⁸⁹⁵. Malgré son effet de rendre plus automatique la procédure d'adoption des propositions et des recommandations, l'article 7 du TSCG n'avait pas vraiment un véritable impact sur le processus de sanctions⁸⁹⁶.

Par ailleurs, une des avancées du « six-pack » est l'instauration d'une procédure automatique de vote inversée qui décide des sanctions à appliquer lorsqu'un Etat est reconnu comme ne respectant pas ses obligations sauf si le Conseil (à la majorité qualifiée et sans que le vote de l'Etat concerné soit requis) s'y oppose dans un délai de dix jours⁸⁹⁷.

Mais dans le « six-pack », le recours à la règle de la majorité qualifiée inversée a fait l'objet d'une surveillance accrue. Premièrement, seules les amendes supérieures de 0.2 point du PIB seront concernées par cette règle. Deuxièmement, une décision adoptée à la majorité qualifiée ordinaire, adoptée selon la règle de la majorité qualifiée inversée, doit devancer la décision d'imposer des sanctions, adoptée comme la règle de la majorité qualifiée inversée

⁸⁹⁴ Art. 4 du TSCG, p. 14.

⁸⁹⁵ Art. 7 du TSCG, p. 15.

⁸⁹⁶ Sénat, Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, Rapport n°22 (2012-2013), *Opus cité*.

⁸⁹⁷ CLERC O., Journal d'actualité des droits européens (JADE), « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) : une nouvelle étape vers une meilleure gouvernance économique de la zone euro », *Opus cité*.

l'exige⁸⁹⁸.

§.2 La légitimité du TSCG

Le traité du droit international, qui a fondé le renforcement de la discipline budgétaire, implique dans sa mise en œuvre des institutions de l'Union. De prime abord, le recours à la procédure du traité international, en ce qui concerne le TSCG, a fait largement double emploi avec le droit de l'Union (A).

Le traité de Lisbonne avait apporté quelques améliorations à la gouvernance économique de l'UEM dans les dispositions prévues à l'article 136 et l'article 138 du TFUE en matière de coordination des politiques économiques de la zone euro. L'Eurogroupe et la représentation extérieure commune de la zone euro ont été formalisés par la gouvernance économique de l'UEM⁸⁹⁹. Cependant, l'insuffisance de ces améliorations a été mise en évidence lors de la crise de l'euro⁹⁰⁰. Un important plan comprenant différentes mesures destinées à renforcer la gouvernance de la zone euro a été accepté en octobre 2011, lors du sommet de la zone euro, par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays participants à l'euro⁹⁰¹(B).

A. Les impératifs de discipline budgétaire

Dans le préambule du TSCG, les Etats parties se réfèrent au traité MES. Ils soulignent que ce traité constitue un « élément d'une stratégie globale visant à renforcer l'Union économique et monétaire »⁹⁰² et remarquent qu'à partir du 1^{er} mars 2013, la ratification par la partie contractante concernée, dès l'expiration du délai de transposition (article 3, paragraphe 2 du présent traité) et le respect des exigences dudit article détermineront l'attribution d'une assistance financière dans le cadre de nouveaux programmes en vertu du MES⁹⁰³. Le montage juridique donnant accès aux aides du MES est très complexe⁹⁰⁴. Il préempte une entrée en

⁸⁹⁸ CLERC O., Journal d'actualité des droits européens (JADE), « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) : une nouvelle étape vers une meilleure gouvernance économique de la zone euro », *Opus cité*.

⁸⁹⁹ Articles 136, 137, et 138 du TFUE.

⁹⁰⁰ DE STREEL A., *Étude : La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, *Opus cité*, p. 40.

⁹⁰¹ Annexe I de la déclaration du sommet de la zone euro du 26 octobre 2011.

⁹⁰² Traité sur la stabilité, la coordination et sur la gouvernance au sein de l'UEM, préambule du traité, 25^{ème} considérant.

⁹⁰³ *Ibid.*

⁹⁰⁴ SAURON J.-L., « La surveillance budgétaire européenne : Une architecture sans architecture ? », Europolis, *Wissenschaftliche Beiträge, Occasional Paper*, n°3, 2013.

vigueur du MES au 1^{er} mars 2013. Cependant, l'article 14, paragraphe 2 du TSCG consacré aux « dispositions générales et finales » précise que le traité entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il faut pour cela que les instruments de ratification soient déposés par les douze parties contractantes dont la monnaie est l'euro, ou le 1^{er} jour du mois après le dépôt du douzième instrument de ratification par une partie contractante, la date retenue étant la date la plus proche⁹⁰⁵. Outre cela, le préambule du TSCG ajoute une autre condition, dans son 25^{ème} considérant, pour bénéficier des aides du MES, celle de l'intégration en droit national de la règle d'équilibre budgétaire, en faisant référence à l'article 3, paragraphe 2 qui prévoit que le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e) soit instauré comme le préconise la Commission européenne, notamment en ce qui concerne la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives proposées (même en cas de circonstances exceptionnelles), le rôle et l'indépendance des institutions en charge, au niveau national, de la vérification du respect des règles énoncées au paragraphe 1⁹⁰⁶.

S'agissant de la question sur la portée juridique de cette subordination, qui ne figure pas dans les dispositions normatives du TSCG, ni du MES, on prévoit que, conformément aux dispositions de l'article 31 « Règle générale d'interprétation » de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but »⁹⁰⁷. « Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes... »⁹⁰⁸.

Dès lors, certains auteurs ont considéré que, dans la structure des traités, le préambule est très variable et n'est en rien imposé par le droit international. Cependant, il est indispensable car il permet de comprendre les intentions des parties contractantes. Il n'en demeure pas moins que sa valeur juridique n'a pas de commune mesure avec le corps du traité. Y sont récapitulés aussi les buts globaux des parties contractantes⁹⁰⁹. De ce fait, dans l'optique de pouvoir apprécier la portée exacte, la Cour s'estima apte à examiner le préambule d'un traité à travers l'affaire des ressortissants américains au Maroc contre la France et les Etats-Unis devant la C.I.J.

⁹⁰⁵ Traité sur la stabilité, la coordination et sur la gouvernance au sein de l'UEM, article 14, paragraphe 2.

⁹⁰⁶ Traité sur la stabilité, la coordination et sur la gouvernance au sein de l'UEM, article 3, paragraphe 2.

⁹⁰⁷ Convention de Vienne sur le droit des traités 1969, *Opus cité*, article 3, paragraphe 1.

⁹⁰⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités 1969, *Opus cité*, article 3, paragraphe 2.

⁹⁰⁹ CARREAU D., MARRELLA F., *Études internationales*, « Droit international », 11^{ème} édition, Paris : éd. A. Pedone, 2012, p.151.

en 1952⁹¹⁰.

Dans son affaire *Libye c/ Tchad* de 1994, la Cour de justice a consacré le principe de bonne foi prévu dans l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969, comme règle coutumière. La Cour a rappelé que la justice doit se baser avant tout, et en toute bonne foi, sur le texte d'un traité et sur l'objet et le but visé par ce traité (droit international coutumier, article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités). Elle peut également étayer son interprétation en compléments d'information, par le biais des travaux préparatoires et des circonstances dans lesquelles le traité a été conclu⁹¹¹.

Toutefois, dans le cas de l'articulation entre TSCG et MES, il s'agit d'une interprétation téléologique, qui sera déterminée « en fonction de l'objet et du but du traité ». Pour bien comprendre un traité, on essaie d'analyser l'objectif visé par les auteurs du texte. Toute loi ou texte comporte un but et une raison (*ratio legis*). « L'interprétation téléologique est très dynamique, ainsi, elle peut être progressiste et pousser le texte à une conformité à un idéal objectif »⁹¹².

Cependant, on peut admettre un lien entre le MES et le TSCG du fait de l'obligation explicitée dans le préambule du traité. La ratification du TSCG étant effective, il ne reste plus qu'à procéder à la transposition de la règle d'équilibre budgétaire dans le droit national. Ainsi, on peut avoir accès aux aides du MES. Cette analyse est confortée par le préambule du traité instituant le MES, qui indique que le traité MES et le TSCG s'accordent sur le fait de la responsabilité budgétaire et de la solidarité au sein de l'UEM. Ainsi, pour qu'il y ait assistance financière (dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du MES) deux conditions doivent être remplies, à partir du 1^{er} mars 2013 : la ratification du TSCG par l'Etat membre et l'expiration de la période de transition visée à l'article 3, paragraphe 2 du TSCG par le respect des exigences dudit article⁹¹³.

⁹¹⁰ Cour internationale de Justice CIJ, arrêt du 27 août 1952, affaire relative aux droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc, France c/ Etats-Unis D'Amérique, Rec. 1952, p. 196.

⁹¹¹ Cour internationale de Justice CIJ, arrêt du 3 février 1994, *Libye c/ Tchad*, affaire du différend territorial, Rec. 1994, pp. 21-22.

⁹¹² GROSSRIEDER E., « Commentaires à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 », *Commentaires assemblés*, 2003. Voir aussi, MALANCZUK P., Akehurst's modern introduction to international law, 7^{ème} édition, Londres : Routledge, 2002 ; DISTEFANO D., Cahier du séminaire de Droit international public, Université de Genève, 2001-2002 ; CHETAIL V., Notes de séminaire de Droit international public, IUHEI, Genève, 2003.

⁹¹³ Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité 2012, *Opus cité*, préambule, pt. 5.

L'interprétation des dispositions combinées du MES et du TSCG comme liées les unes aux autres s'impose. En outre, « il est contraire à la règle internationale « Pacta sunt servanda », les traités servent de loi aux Parties, d'interpréter différemment ces dispositions pour prétendre que les deux traités ne sont pas liés »⁹¹⁴.

B. L'apport du TSCG à la gouvernance économique de l'UEM

La doctrine était unanime « pour constater le déficit de gouvernabilité de l'Union, notamment lorsqu'elle doit exercer des fonctions régaliennes, caractérisé par un éclatement de la fonction exécutive entre le Conseil et la Commission »⁹¹⁵. Il ressort de la littérature académique que, « dans un système de gouvernance multiniveaux tel que l'Union européenne, la coordination des politiques économiques n'a d'efficacité que (...) si les Etats disposent de leur souveraineté nationale au cours de ce processus »⁹¹⁶. D'ailleurs, la multiplicité des acteurs nationaux et européens sur lesquelles repose cette coordination risque d'affecter la gouvernance économique. Toutefois, le manque de coordination aura une incidence négative sur la macroéconomie et verra l'Union passer à côté d'une reprise de la croissance qui ne pourra pas endiguer la montée en puissance des marchés financiers et des nouvelles technologies⁹¹⁷.

Pour pallier cette indigence, plusieurs projets, présentés en vue d'institutionnaliser l'Eurogroupe et de l'ériger en un véritable gouvernement économique de la zone euro, ont vu le jour sans toutefois jamais être véritablement mis en place. « Ils vont en effet à l'encontre de la volonté du Conseil européen, affirmée lors du Conseil européen de Lisbonne, de s'immiscer toujours davantage dans un rôle quotidien d'impulsion et de suivi de la coordination des politiques économiques »⁹¹⁸. Un pilotage quotidien fiable de la gouvernance économique est freiné dans la durée du fait des faiblesses liées au fonctionnement de l'Eurogroupe telles que la

⁹¹⁴ SAURON J.-L., *Opus cité*, p. 3.

⁹¹⁵ La Convention européenne, Le Secrétariat, Contribution présentée par Mme PERVENCHE B., membre suppléant de la Convention : « Quel exécutif pour l'Europe ? », CONV 397/02 CONTRIB 139, Bruxelles, 12 novembre 2002.

⁹¹⁶ Parlement européen, Economic and Monetary Affairs : « An Assessment of the European Semester », Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Authors : MARZINOTTO B., WOLFF G. B., HALLERBERG M., Document requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs ECON, IP/A/ECON/ST/2010, PE 475.121, Or. En, Bruxelles, septembre 2012.

⁹¹⁷ BOYER Robert, DEHOVE Mario, « Du gouvernement économique au gouvernement tout court, Vers un fédéralisme à l'européenne », CAIRN, Publié dans *Critique internationale*, Paris : Presses de Sciences Po, n°11, 2001/2.

⁹¹⁸ DEHOUSSE R., « Le « pacte budgétaire » : incertitudes juridiques et ambiguïtés politiques », Institut Jacques Delors - Notre Europe, Paris, *Policy Paper*, 2012, n°33, p. 3.

périodicité des réunions et la formation généraliste de ses membres⁹¹⁹.

La « filière euro » des instances ministérielles a été considérablement renforcée à trois niveaux hiérarchiques⁹²⁰. Le TSCG institutionnalise la pratique des sommets de la zone euro, tenus régulièrement depuis le début de la crise financière⁹²¹ et prévoit l'institution d'une Conférence réunissant les représentants des différents parlements afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions qu'il régit.

a/ Les sommets de la zone euro

Le titre V du TSCG, (articles 12 et 13), portant sur la gouvernance de la zone euro, prévoit l'organisation, au moins deux fois par an, des sommets de la zone euro qui ne seront ouverts qu'aux Etats membres de la zone euro et auxquels participent le président de la Commission⁹²² et le président de la BCE qui sera invité⁹²³ ; le président du Parlement européen pourra également y être convié afin d'être entendu⁹²⁴. En fait, « le Premier ministre polonais a insisté fermement en faveur de la participation à ces sommets des parties contractantes dont la monnaie n'est pas l'euro aux sommets de l'euro. Toutefois, la Pologne n'a formulé cette demande qu'après la divulgation de la troisième version⁹²⁵. Elle a obtenu une première concession dans la quatrième version, qui prévoit que les chefs d'Etat ou de gouvernement de ces Etats soient invités si nécessaire et au moins une fois par an. Cela a été traduit, dans le texte du traité, par l'autorisation aux Etats parties au TSCG autres que ceux dont la monnaie est l'euro, de participer « aux discussions des sommets de l'euro » relatives à la compétitivité des parties prenantes, à la modification de l'architecture globale de la zone euro et aux règles fondamentales qui s'appliqueront à celle-ci dans l'avenir⁹²⁶. Ils sont, comme les Etats dont la monnaie est l'euro et les autres Etats membres de l'Union européenne, étroitement informés de la « préparation et

⁹¹⁹ CLERC O., Journal d'actualité des droits européens (JADE), « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) : une nouvelle étape vers une meilleure gouvernance économique de la zone euro », *Opus cité*, p. ?.

⁹²⁰ DE STREEL A., « La gouvernance européenne réformée », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur)*, *Opus cité*, p. 473.

⁹²¹ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport déposé par la Commission des affaires européennes, portant observations sur « le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Rapport d'information, n°202, Présenté par CARESCHE Ch., 25 septembre 2012.

⁹²² Article 12, paragraphe 1, du TSCG.

⁹²³ Article 12, paragraphe 1, al.2, du TSCG.

⁹²⁴ Article 12, paragraphe 6, du TSCG.

⁹²⁵ KREILINGER V., « Le « making-of » d'un nouveau traité : six étapes de négociations politiques », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy Paper*, n°32, février 2012, p.2.

⁹²⁶ Article 12, paragraphe 3, du TSCG.

des résultats » de ces sommets⁹²⁷. Le président du sommet de la zone euro est élu à la majorité simple par les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de la zone euro lors de l'élection du président du Conseil européen et pour un mandat de durée identique⁹²⁸. Les sommets de la zone euro, dont les « préparatifs » et le « suivi » sont attribués à l'Eurogroupe⁹²⁹, portent sur les questions relatives aux responsabilités spécifiques des Etats membres, à la gouvernance économique et aux orientations stratégiques des politiques économiques⁹³⁰. Le président de l'Eurogroupe peut y être invité à ce titre⁹³¹. L'amélioration de la préparation technique des réunions ministérielles, en particulier de l'Eurogroupe, « a mené à un renforcement du groupe de travail Eurogroupe au sein du comité économique et financier et à la réorganisation du Secrétariat général du Conseil »⁹³². Les sommets de la zone euro sont préparés par son président, en étroite collaboration avec le président de la Commission européenne⁹³³. Le Président du sommet de la zone euro est tenu d'informer l'ensemble des membres de l'Union européenne des travaux du sommet. Ainsi, une relation permanente est entretenue entre les réunions des Etats membres et celles du sommet. Cette interconnexion est notamment favorisée lorsque la même personne est à la tête du sommet de la zone euro et du Conseil européen, situation actuelle⁹³⁴.

Il convient, à cet égard, de rappeler que le premier sommet de la zone euro s'est tenu, de manière informelle, à Paris, sous la présidence française, le 13 octobre 2008 afin d'adopter un plan européen de sauvetage du secteur bancaire suite à la crise des subprimes. En fait, l'objectif, derrière la création du sommet de la zone euro, était d'améliorer la coordination politique tant au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement qu'au niveau ministériel.

Cela nous amène à constater que peu de règles juridiques ont été consacrées à la question de la gouvernance de la zone euro, la plus importante étant celle se trouvant à l'article 12 qui stipule, de manière formelle, l'existence des sommets de la zone euro donnant un poids

⁹²⁷ Article 12, paragraphe 6, du TSCG.

⁹²⁸ En mars 2012, le Président du Conseil européen H. Van Rompuy a été élu comme président du sommet de la zone euro jusqu'en novembre 2014. Le président actuel du sommet de la zone euro est Donald Tusk, qui est également président du Conseil européen. Il a pris ses fonctions le 1^{er} décembre 2014.

⁹²⁹ Article 12, paragraphe 4, du TSCG.

⁹³⁰ Article 12, paragraphe 2, du TSCG.

⁹³¹ Article 12, paragraphe 2, du TSCG.

⁹³² DE STREEL A., *Étude : La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, Opus cité, p. 40.

⁹³³ Article 12, paragraphe 4, du TSCG.

⁹³⁴ DE STREEL A., « Étude : La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », Opus cité, p. 40.

déjà bien présent des Etats dans le processus de décision⁹³⁵.

L'institutionnalisation progressive de la zone euro se poursuit. Lors du Conseil européen des 14 et 15 mars 2013, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont adopté les principes directeurs relatifs à l'organisation et au déroulement des sommets de la zone euro⁹³⁶ basés fortement sur le règlement intérieur du Conseil européen⁹³⁷. Ils précisent d'ailleurs que ce règlement s'applique *mutatis mutandis* aux questions non réglées dans ce texte.

b/ Création de l'Eurogroupe

C'est au Conseil européen qu'a été dévolue la création de l'Eurogroupe en 1997. Cela s'est fait de manière informelle, mais sa confirmation a été effectuée par le protocole n° 14 du traité de Lisbonne à l'article 137. Le Conseil européen du Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'UEM, a consacré cette tenue informelle tout en disposant que des réunions informelles peuvent être tenues par les ministres des Etats participant à la zone euro lorsque des questions relatives à leurs responsabilités communes en matière de monnaie unique sont posées. Peuvent y être invités la Commission et la BCE⁹³⁸. Lors du sommet de la zone euro en octobre 2011, un plan d'action a été adopté afin de renforcer le rôle du président de l'Eurogroupe ; il prévoit que ce dernier pourrait exercer cette fonction à temps plein. Ce plan d'action envisage également « une réunion mensuelle du président du sommet de la zone euro, du président de l'Eurogroupe, et du président de la Commission, avec éventuellement le président de la BCE »⁹³⁹. Le groupe de travail de l'Eurogroupe prépare ses travaux ; il se compose des représentants des ministres des Finances des Etats dont la monnaie est l'euro⁹⁴⁰.

En ce qui concerne la question sur la coopération interparlementaire, le TSCG a prévu

⁹³⁵ RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Opus cité, p. 89.

⁹³⁶ Conseil européen, Conseil européen des 14 et 15 mars 2013, Conclusions, EUCO 23/13 CO EUR 3 CONCL 2, Bruxelles, 14 mars 2013.

⁹³⁷ JACQUÉ J.-P., « Droit institutionnel de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur.)*, Chroniques, Paris : Dalloz, n°3, juillet-septembre 2013, p. 627.

⁹³⁸ Conseil européen, Résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'union économique et monétaire et sur les articles 109 et 109 B du traité CE, J.O. n°C 035, 2 février 1998.

⁹³⁹ Conseil européen : Déclaration du sommet de la zone euro, SN 3993/3/11 REV 3, Bruxelles, 26 octobre 2011, annexe 1, pts. 5-6.

⁹⁴⁰ DE STREEL A., « La gouvernance européenne réformée », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur.)*, Paris : Dalloz, n°2, juillet-septembre 2013, p. 474.

la mise en œuvre d'une conférence réunissant les représentants du Parlement européen et des parlements nationaux des Etats parties pour débattre de la coordination des politiques budgétaires⁹⁴¹ et d'autres questions visées par le traité⁹⁴².

Dans le cadre de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, la Chambre des députés a organisé, les 9 et 10 novembre 2015 à Luxembourg, une réunion interparlementaire sur la gouvernance économique et financière au sein de l'UEM⁹⁴³. La première Conférence interparlementaire a eu lieu pour la première fois à Vilnius les 16 et 17 octobre 2013⁹⁴⁴. La Conférence de Vilnius a souligné l'importance de trouver « le juste équilibre au contrôle parlementaire exercé dans le domaine de la gouvernance économique et financière par les différents parlements, comme il est prévu dans le TFUE et à l'article 13 du TSCG⁹⁴⁵. Selon certains auteurs, l'article 13 du TSCG limite la coopération parlementaire aux parlements des Etats membres participants⁹⁴⁶. En ce qui concerne la question du contrôle et de la responsabilité démocratique, la Conférence constate qu'un rôle essentiel en matière de contrôle de la mise en œuvre des politiques concernées au niveau national et que la légitimité des actions de l'Etat au sein du Conseil européen et du Conseil sont donnés aux parlements nationaux. Quant au Parlement européen, il est colégislateur ; c'est à lui que revient également le contrôle et la responsabilité démocratique des décisions prises au niveau de l'Union⁹⁴⁷. Il importe de préciser que la plupart des intervenants ont convenu de la nécessité d'une coopération plus étroite entre les différents Parlements pour élaborer le cadre de la gouvernance économique et financière⁹⁴⁸. L'article 13 du TSCG constitue l'unique disposition à être dédiée directement aux institutions politiques de l'Union européenne. En réaction à la crise

⁹⁴¹ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Rapport sur la politique européenne du gouvernement luxembourgeois 2012-2013, Ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction des relations économiques internationales et des affaires européennes (D II), octobre 2013, p. 9.

⁹⁴² Article 13 du TSCG.

⁹⁴³ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Conférence sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne – Débat sur le contrôle parlementaire et le déficit démocratique lors du deuxième panel », *Opus cité*.

⁹⁴⁴ *Ibid.*

⁹⁴⁵ République lituanienne - Seimas, Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière : « Conférence interparlementaire sur la GEF », Présidence lituanienne du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2013, Vilnius, 16 et 17 octobre 2013, pt. 5.

⁹⁴⁶ FRÉDÉRIC A., FRANCESCO M., « La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 3/2014, n°134, p.129.

⁹⁴⁷ République lituanienne - Seimas, Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière : « Conférence interparlementaire sur la GEF », *Opus cité*, pt. 6.

⁹⁴⁸ République lituanienne - Seimas, Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière : « Conférence interparlementaire sur la GEF », *Opus cité*, Annexe 1, Travaux de la Conférence interparlementaire sur la GEF, p. 7.

économique et financière, le TSCG a prévu l'institution d'une Conférence interparlementaire contribuant à garantir la responsabilité démocratique et la légitimité des nouvelles structures de gouvernance et à assurer la légitimité des décisions prises en matière de gouvernance économique au sein de l'UEM. Ainsi, parlements nationaux et Parlement européen travaillent ensemble à la gouvernance économique de l'UEM ; cela revenait jusqu'à ce jour aux Etats⁹⁴⁹. La légitimité démocratique de cette nouvelle gouvernance en est donc renforcée. Cependant, un constat important se dresse, c'est que la référence au Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne interpelle car ce protocole vise les 28 parlements nationaux de tous les Etats membres de l'Union alors que le TSCG ne s'adresse qu'à 25 parlements nationaux des Etats parties à ce traité⁹⁵⁰.

⁹⁴⁹ RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Opus cité, p. 89.

⁹⁵⁰ DE STREEL A., « La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », Opus cité, p. 41.

Conclusion du Titre I

Au début de l'éclatement de la crise de la zone euro, l'Union ne pouvait pas fonder son assistance financière que sur l'article 122 du TFUE, sachant que l'article 123 du TFUE interdit l'acquisition directe par la BCE des instruments de la dette des Etats membres⁹⁵¹. Vu la propagation de la crise de la zone euro, les Etats membres ont été confrontés à la nécessité d'assister les Etats qui connaissaient des difficultés de financement de leur dette publique auprès des marchés financiers. Le risque d'une contagion de la crise grecque a mis en exergue la nécessité, pour les Etats membres, d'instaurer un dispositif européen de stabilisation financière opérationnel et pérenne. Afin d'y aboutir, le Conseil européen a prévu, dans sa décision (UE) 2011/199, l'introduction d'un nouveau paragraphe à l'article 136 du TFUE, qui autorise, aux Etats de la zone euro, à mettre en place un mécanisme de stabilité. La *Cour suprême* irlandaise, saisie lors de l'affaire Pringle, a approuvé la modification du traité, tout en affirmant que cela n'a entraîné ni accroissement ni affaiblissement des compétences de l'Union.

Outre cela, en ce qui concerne la question des conditions de l'utilisation des ressources du FMI, l'article I du Statut justifie l'intervention du FMI en faveur des Etats membres, en vue de maintenir la stabilité de la monnaie unique dans son ensemble.

Cependant, une nouvelle réglementation budgétaire a été articulée avec les règles du traité FUE (art. 126 TFUE), en vue de faire face aux risques de contagion des crises. Cependant, le TSCG et le « six-pack » ont imposé, aux Etats membres, la procédure de vote à la « majorité qualifiée inversée », en vue de l'adoption des propositions ou des recommandations relatives aux Etats en déficit excessif. Dans leur déclaration du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro se sont engagés à mettre en œuvre, au niveau national, des règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques. La Commission a proposé, en 2011, un paquet de deux (le « two-pack ») qui tend à consolider la surveillance budgétaire des Etats membres de la zone euro et à européaniser la plupart des mesures adoptées dans le TSCG. Cependant, l'introduction d'un mécanisme automatique de correction national par le TSCG a fait plonger les Etats membres dans un cadre de pluralisme juridique. En vue de parer aux difficultés que posent les traités internationaux, le TSCG a prévu des clauses de cohérence avec le droit de l'Union européenne, mais il n'y a pas été incorporé.

⁹⁵¹ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 14 janvier 2015, Peter Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, *Opus cité*, pt. 131.

Parallèlement, le TSCG a prévu explicitement une liaison entre le droit européen et l'accord intergouvernemental, et ce à la différence du traité instituant le MES. De plus, le TSCG a impliqué les institutions européennes dans l'application de ses règles. Toutefois, dans le cadre du TSCG, le recours à la procédure du traité international a fait double emploi avec le droit de l'Union. Son insuffisance a été unanimement admise car, au niveau juridique, les textes déjà existants sur lesquels il se fonde n'apportent pas une véritable valeur ajoutée. Quant au niveau économique, du fait qu'il recommande la rigueur sans la croissance, il est déséquilibré⁹⁵².

Après avoir exposé l'aspect juridique des principaux outils d'assistance et de stabilisation financière et budgétaire au sein de l'UEM, nous procéderons, par la suite, à une analyse plus approfondie du déroulement de la crise financière de 2008 et des différentes mesures de sauvetages et de recapitalisations des banques mises en place par l'Union européenne, de même que par les États membres, afin d'y faire face.

⁹⁵² RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Opus cité, p. 89.

Titre II. Le droit des aides d'Etat « pendant la crise financière » : un instrument de solidarité en dehors du cadre de la gouvernance

Le droit des aides d'Etat est une composante essentielle du droit de la concurrence. Du fait des réformes successives, il est en constante évolution⁹⁵³. Ce cadre juridique, qui constitue une référence des politiques de soutien étatique aux établissements privés, est défini aux articles 107 à 109 du TFUE. Ce dernier reprend, dans une large mesure, les dispositions relatives aux aides d'Etat des traités européens précédents⁹⁵⁴. Selon la jurisprudence de la Cour, la notion d'aide d'Etat, telle qu'elle est définie dans le traité⁹⁵⁵, présente un caractère juridique et doit être interprétée sur la base d'éléments objectifs⁹⁵⁶. Le droit des aides s'adapte à travers la pratique décisionnelle de la Commission et fait l'objet de révisions programmées et d'ajustements efficaces et continus prenant en compte les diverses circonstances économiques⁹⁵⁷. L'article 107 paragraphe 3, b) du TFUE autorise les aides justifiées par une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre. Cette disposition constitue une dérogation facultative, pour laquelle la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation au principe de l'incompatibilité des aides d'Etat avec le marché intérieur. Il importe de préciser que l'article 107, paragraphe 2 du TFUE, au contraire de l'article 107, paragraphe 3 du TFUE, prévoit des dérogations obligatoires, dont leur portée pratique est assez limitée et dans lequel la Commission est tenue d'autoriser des aides assorties de conditions, sans qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation.

Avec l'effondrement du marché immobilier américain et après la faillite de *Lehman Brothers*, la crise des « subprimes » aux Etats-Unis a continué à se propager vers l'Europe et a menacé non seulement le secteur bancaire, mais toute l'économie de l'Union européenne⁹⁵⁸. Cette situation, qui est sans précédent, a remis en question les règles standards des aides d'Etat et leur efficacité à maintenir et à soutenir la stabilité du marché de l'Union européenne. Le

⁹⁵³ SABBADINI P.-M., *Les aides d'Etat : Aspects juridiques et économiques*, Opus cité, p. 50.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, p. 43.

⁹⁵⁵ Commission européenne, Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'Etat » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, J.O. C 262/1, 19 juillet 2016, pt. 3.

⁹⁵⁶ CJCE, arrêt du 22 décembre 2008 (troisième chambre), *British Aggregates Association c/ Commission des Communautés européennes et Royaume-Uni*, aff. C-487/06, ECLI:EU:C:2008:757, pt. 111.

⁹⁵⁷ SABBADINI P.-M., *Les aides d'Etat : Aspects juridiques et économiques*, Opus cité, p. 53.

⁹⁵⁸ RICOL R., *Rapport sur la crise financière au Président de la République*, Mission confiée par le Président de la République : Dans le contexte de la Présidence française de l'Union européenne 2008, Union européenne - 2008, Paris : Éd. La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, septembre 2008, p. 9.

secteur bancaire européen a été touché et le cadre de 2004 de sauvetage et des aides à la restructuration d'entreprises en difficulté, a semblé inapproprié et inadapté pour lutter contre la crise.

Cette situation a mis en évidence la forte nécessité de coordonner les moyens au niveau national. A l'initiative de la présidence française du Conseil, l'Eurogroupe s'est réuni le 12 octobre 2008, afin de mettre en place un véritable plan d'action européen adapté à la situation et fondé sur l'octroi de garanties étatiques destinées aux opérations de refinancement et sur la recapitalisation des institutions financières. Une garantie publique peut devenir une aide d'Etat si elle n'est pas octroyée à des conditions de marché⁹⁵⁹. L'objectif annoncé par l'Eurogroupe extraordinaire du 12 octobre 2008⁹⁶⁰ (premier sommet de la zone euro - la tenue régulière d'une réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro a été proposée par Nicolas Sarkozy, ancien président de la République française) confirmé par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, a soutenu la mise en place, par la Commission, d'un cadre juridique de référence relatif aux aides d'Etat⁹⁶¹. En revanche, il n'a pas conduit à une méthode unifiée de gestion de la crise financière et bancaire de 2008. Ainsi, un rôle majeur de coordination des plans de sauvetage des banques adoptés au niveau national, fondés sur le plan d'action commun insufflé par l'Eurogroupe, et donc *de facto* de coordination des politiques économiques nationales dans le cadre de la crise financière, a été donné à la Commission⁹⁶². Consciente de la nécessité d'intervenir, la Commission a adopté une série de communications, servant de base juridique à un encadrement des interventions étatiques, en se fondant sur les règles du traité autorisant des aides d'Etat destinées à remédier à une « perturbation grave de l'économie », conformément à l'article 107, paragraphe 3, b), du TFUE précité. En 2013, la Commission a adopté la communication du 30 juillet 2013⁹⁶³ qui remplace et amende les quatre communications mises en place en 2008 et 2009, puisque ces communications ne répondaient pas pleinement aux objec-

⁹⁵⁹ Ministère de l'Economie, *Vade-mecum des aides d'Etat*, Direction des Affaires Juridiques, La Documentation française, Édition 2016, p. 231.

⁹⁶⁰ Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Union européenne, Déclaration sur un plan d'action concertée des pays de la zone euro, Doc. 13260, Version finale, 12 octobre 2008.

⁹⁶¹ Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, Doc. 14239/08 CONCL 4, Bruxelles, le 16 octobre 2008, pt. 5.

⁹⁶² DAMIEN G., SCAEKEN WILLEMAERS G., « L'Union européenne au chevet de la crise financière : un état des lieux », *Reflète et perspectives de la vie économique*, 2/2010 (Tome XLIX), Bruxelles : éd. De Boeck supérieur, février 2012, p.174.

⁹⁶³ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, J.O.U.E. C 216/1, 30 juillet 2013, *Opus cité*.

tifs poursuivis (maintien de la stabilité financière, restructuration rapide des banques et limitation des distorsions de concurrence notamment)⁹⁶⁴. Il convient de noter que la Commission a apprécié la mesure au regard des règles en matière d'aides d'Etat en vigueur au moment de la notification de la mesure d'aide⁹⁶⁵.

Nous nous pencherons, en premier lieu, sur l'étude de la reconnaissance par la Commission de cette situation de crise économique et financière exceptionnelle et sur les effets de cette reconnaissance sur une nouvelle orientation des mesures envisagées par la Commission vis-à-vis du secteur bancaire (Chapitre 1). La reconnaissance du contexte de grave perturbation de l'économie depuis 2008 a conduit la Commission à assouplir temporairement le régime des aides d'Etat afin de soutenir l'économie réelle touchée par la perturbation du marché financier. Ainsi, nous tenterons, en second lieu, d'analyser l'ensemble des réglementations temporaires applicables uniquement à cette situation de crise, qui orientent et encadrent les plans d'aides nationaux et qui facilitent l'accès aux financements aux établissements non financiers (Chapitre 2).

⁹⁶⁴ Ministère de l'Economie, *Vade-mecum* des aides d'Etat, Direction des Affaires Juridiques, *Opus cité*, pp. 219-220.

⁹⁶⁵ Commission européenne, « La Commission donne son feu vert définitif au plafond de garantie existant en faveur de la banque allemande HSH Nordbank », communiqué de presse IP/16/1643, Bruxelles, 2 mai 2016.

Chapitre 1. Le fondement juridique de l'adoption et de l'application du régime temporaire d'aides

Le marché interbancaire, risquant d'être atteint de paralysie, a mis des établissements en situation de faillite potentielle, dans la mesure où les banques ne sont plus en mesure de prêter aux entreprises⁹⁶⁶. Devant ce danger de faillite, la Commission européenne a réagi en coordonnant ses actions avec celles des Etats membres. Elle a su tirer parti des règles du droit de la concurrence relatives aux aides d'Etat afin de préserver le marché intérieur. Ces assises textuelles du régime dérogatoire ne sont pas nouvelles, elles datent du traité de Rome de 1957, qui précise la catégorie des aides concernées par la dérogation. Le traité de Rome constitue le point d'entrée nécessaire à la détermination de la base juridique sur laquelle se fonde la compatibilité des aides d'Etat avec le marché intérieur.

Cette intention de soutien du marché intérieur contre le risque d'effondrement du secteur bancaire et de l'économie réelle a conduit la Commission à définir un nouveau régime d'aides d'Etat. A cet égard, un ensemble de règle de droit applicable à une situation de perturbation grave de l'économie (Section 1) a obligé la Commission à adopter plusieurs textes qui précisent les catégories d'aides et leurs critères de compatibilité avec le marché (Section 2).

Section 1. La mise en place d'un cadre temporaire d'aides d'Etat

Les dérogations au principe d'incompatibilité sont interprétées de façon restrictive. La Commission applique des critères d'examen de certaines conditions de fait, afin de mieux contrôler s'il s'agit d'une situation exceptionnelle qui permet de recourir à un certain nombre de mesures exceptionnelles. Si la qualification de crise aboutit à la reconnaissance du caractère exceptionnel de la situation, la Commission peut adopter des mesures d'exception (§.1), ce qui conduit à un encadrement renouvelé par un nouveau régime d'aides d'Etat (§.2).

§.1 La compatibilité du nouveau cadre temporaire avec les dispositions de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE

D'une part, l'application de cette dérogation, prévue à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, est assez limitée dans la pratique, en raison du caractère des cas ou des situations qui

⁹⁶⁶ DAI M., « La grande crise systémique de 2008 : Causes, conséquences et mesures de politique », *Opus cité*.

ne répondent pas aux conditions de cette dérogation (A). D'autre part, au début de la crise financière de 2008, la Commission a appliqué les règles standards en matière d'aides au sauvetage et à la restructuration afin de traiter les projets d'aides présentés par les Etats membres (B), dont la base juridique est l'article 107, paragraphe 3, c) du TFUE. Ce dernier prévoit la compatibilité avec le marché intérieur ; les aides sont « destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ». En revanche, avec l'aggravation de la crise financière qui a touché aussi bien le secteur financier que toute l'économie réelle, la Commission a reconnu la perturbation grave de l'économie qui touche tous les Etats membres de l'Union européenne et, par la suite, l'application de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, dont le recours à des mesures urgentes est devenu nécessaire afin de lutter contre cette crise systémique.

A. L'applicabilité de la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE dans des affaires antérieures

La Commission a adopté des communications concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, « qui ont été à l'origine des affaires d'aide d'Etat les plus controversées dans le passé et figurent parmi les types d'aides d'Etat ayant les effets de distorsion les plus importants »⁹⁶⁷.

Ces aides sont destinées à remédier et à soutenir temporairement des entreprises confrontées aux détériorations importantes de leur situation financière. Leur compatibilité avec le marché intérieur est reconnue en vertu de l'article 107, paragraphe 3 du TFUE : « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun »⁹⁶⁸.

En revanche, le fondement juridique de l'adaptation de la discipline des aides d'Etat au contexte de la crise financière et économique de 2008, qui est prévu aussi dans le traité,

⁹⁶⁷ Commission européenne, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, J.O. C 244 du 1^{er} octobre 2004, pp. 2-17.

⁹⁶⁸ Article 107, paragraphe 3, du TFUE.

prévoit la dérogation relative aux aides destinées à remédier « à une perturbation grave de l'économie » et permet aux Etats d'atteindre des objectifs d'intérêt général suivant une procédure d'examen contraignante assurée par la Commission.

Le recours à cette dérogation est prévu dans le TFUE dans le titre VII « Les règles communes sur la concurrence », applicables aux entreprises, à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE : « les aides destinées [...] à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre »⁹⁶⁹. Cette dérogation a permis à la Commission de conformer ses moyens de contrôle à la spécificité de la crise systémique qui a ébranlé le marché intérieur de l'Union européenne en 2008.

Cette disposition ne semble pas seulement avoir été prévue pour les situations de crise caractérisée telle que celle apparue à la fin de l'année 2008. Elle prévoit surtout, comme condition préalable à la compatibilité d'aides d'Etat, l'existence d'une crise économique ou financière et implicitement l'effectivité des aides dans ce cas particulier.

La CJCE avait déjà indiqué, dans son arrêt du 17 septembre 1980, que la mise en place de cette exception relève « d'un pouvoir discrétionnaire de la Commission dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire »⁹⁷⁰. En ce qui concerne l'argument de la requérante, tiré de l'article 92, paragraphe 3 b), du TCE, la CJCE a précisé dans le même arrêt *Philip Morris* du 17 septembre 1980 que l'aide d'Etat demandée ne rentrait pas dans le cadre d'une aide accordée lors d'une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre. Car l'investissement prévu ne relevait pas d'un « projet important d'intérêt commun » et que cet investissement avait pour destination d'être réalisé dans des Etats membres dont la situation économique est moins favorable que celle des Pays-Bas et où le taux de chômage national est l'un des plus bas de la Communauté⁹⁷¹.

Les applications antérieures de cette dérogation ne sont pas fréquentes⁹⁷², on peut en signaler une dans le cadre du crash pétrolier de 1973-1974 ; une, suite à la dévaluation de la

⁹⁶⁹ Article 107, paragraphe 3, b) du TFUE.

⁹⁷⁰ CJCE, arrêt du 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland BV c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, paragraphe 24.

⁹⁷¹ *Ibid.*

⁹⁷² GILLIAMS H., « Stress testing the regulator : Review of State aid to financial institutions after the collapse of Lehman », *European Law Review*, ed. The European Union's Internal Security Strategy, vol. 36, n°1, February 2011, p. 7. « This provision, virtually never applied in the past, allows the Commission to authorise state aid necessary to « remedy serious disturbance in the economy of a Member State ».

drachme grecque en 1987 par la décision de la Commission (CEE) n°88/167 et, enfin, une dans le cadre du plan massif de privatisations mis en place par la Grèce en 1991⁹⁷³.

La crise de l'énergie de 1974 s'est caractérisée par de graves troubles monétaires qui ont affecté les Etats membres de la CEE⁹⁷⁴. La Commission et le Conseil ont incité à des mesures coordonnées des Etats membres dans le plan de relance de la coopération politique pour faire face à cette crise⁹⁷⁵. La Commission a publié, à cet égard, un *mémoire* qui vise la lutte contre l'inflation, en précisant les instruments à utiliser : « la politique du crédit, la politique budgétaire, le recours de modalités de rémunérations des salariés comportant intéressement de ceux-ci aux résultats de l'entreprise, des mesures portant sur la concurrence et la fin du monopole »⁹⁷⁶.

Par ailleurs, l'application de la dérogation, prévue à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, dans la pratique par la Commission et la jurisprudence, est assez limitée, en raison du caractère des situations qui ne remplissent pas les conditions requises par cette dérogation. Cette dernière doit être cantonnée géographiquement lorsque la perturbation de l'économie affecte l'intégrité d'un Etat membre ou tous les Etats membres de l'Union européenne et non pas une région ou une partie de cet Etat et, aussi, matériellement, lorsqu'il s'agit d'une crise sectorielle de tous les opérateurs d'un tel secteur qui n'est pas limitée à un nombre de bénéficiaires. Dans la plupart des cas, ces situations ont été limitées ou bien à une partie et non à l'intégrité d'un Etat membre, ou bien à un nombre restreint de bénéficiaires et non pas à l'intégrité d'un tel secteur. Dans sa décision du 26 juillet 1995, concernant l'aide accordée par la France à la banque Crédit Lyonnais⁹⁷⁷, la Commission a souligné que, dans une situation de crise systémique, la dérogation de l'ex-article 92, paragraphe 3, b) du TFUE pourra être invoquée pour « remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ».

Par ailleurs, la Commission a précisé, dans le cadre de l'appréciation de la compatibilité d'une aide d'Etat à une ou plusieurs banques, que ces aides doivent être « octroyées d'une

⁹⁷³ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, Paris : Lamy, 2010, p. 214.

⁹⁷⁴ JEANNENEY J.-M., « Réflexions sur la crise économique mondiale », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 2/2012, n°121, p. 249-287.

⁹⁷⁵ SCHILD J., « La force de l'imprévisible : la présidence française de l'UE face à la crise financière. Un point de vue allemand », *Bulletin économique du CIRAC*, Regards sur l'économie allemande, décembre 2008, pp. 11-20.

⁹⁷⁶ Global Analysis France, « Crise de 1970, crise de 2008 et Union Européenne, quelles leçons en tirer », Le Blog Global Analysis France, [visité le 02/05/2013], disponible sur Internet <URL : <http://globalanalysisfrance.blogspot.fr/2009/12/crise-de-1970-crise-de-2008-et-union.html>

⁹⁷⁷ Commission européenne, Décision de la Commission, du 26 juillet 1995, portant approbation conditionnée de l'aide accordée par la France à la banque Crédit Lyonnais, J.O. L 308 du 21 décembre 1995, pp. 92-119.

façon neutre, du point de vue de la concurrence de l'Etat concerné, à l'ensemble du système bancaire et sans dépasser le strict nécessaire »⁹⁷⁸, et que les difficultés d'un ou de quelques établissements financiers n'aboutissent pas nécessairement à une crise de confiance pour tout le système financier.

A l'examen de la compatibilité des aides, la Commission a considéré, qu'en l'espèce, « Il ne s'agit pas non plus d'une aide destinée à remédier à une grave perturbation économique, puisque l'aide vise à remédier aux difficultés d'un seul bénéficiaire, le Crédit Lyonnais, et non pas à des difficultés de tous les opérateurs du secteur »⁹⁷⁹, et que les difficultés de la banque LCL ne trouvent pas leur origine dans la crise systémique de la France.

B. L'application des règles standards en matière d'aide au sauvetage et à la restructuration au début de la crise

A l'été 2007, au début de la crise, les marchés financiers européens ont commencé à être affectés par la crise des crédits hypothécaires des Etats-Unis. Les Etats membres sont intervenus pour prévenir l'insolvabilité de certaines banques et pour faire face aux effets de contagion⁹⁸⁰. A ce stade, la Commission a appliqué les règles standards en matière d'aide au sauvetage et à la restructuration pour examiner les différents cas. La Commission a donc renoncé à recourir à la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE ; la base juridique adoptée en vue de reconnaître la compatibilité des mesures d'aides d'Etats est l'article 107, paragraphe 3, c) du TFUE et les lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁹⁸¹.

⁹⁷⁸ BORDES C., « Droit, économie et justice dans le secteur bancaire : Banque et risque systémique », Université Paris I, 2005, p. 13.

⁹⁷⁹ TRANIÉ L., PICOT T., « Aides d'Etat et droit de la concurrence dans un contexte de crise », Jeantet Associés, *Opinions et Actualités*, Note de crise n°4, janvier 2009.

⁹⁸⁰ CARL C., *La crise des subprimes*, Paris : Éd. La Documentation française : Coll. Les Rapports du Conseil d'analyse économique (CAE), Direction de l'information légale et administrative - DILA, 12 avril 2008, p. 103.

⁹⁸¹ Commission européenne, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, J.O. C 244 du 1^{er} octobre 2004, *Opus cité*, pp. 2–17

Les premiers établissements touchés par la crise hypothécaire ont été les établissements allemands *IKB*⁹⁸² et *Sachsen LB*⁹⁸³. Les mesures accordées par l'Allemagne ont consisté en une facilité de trésorerie à *Sachsen LB* et en une garantie générale à *IKB*, parce que la Commission a considéré que « l'aide avait été limitée au minimum nécessaire et était assortie d'une contribution propre importante du bénéficiaire »⁹⁸⁴. Par ailleurs, la Commission a considéré que les garanties accordées par le Royaume-Uni à la banque britannique *Northern Rock*⁹⁸⁵ touchée par la crise hypothécaire de septembre 2007, ont pu être autorisées en tant qu'aides au sauvetage jusqu'à l'établissement d'un plan de restructuration. En 2008, la Commission a autorisé la garantie générale mise en place par la banque allemande *West LB*⁹⁸⁶, pour une période de six mois ou jusqu'à l'approbation d'un plan de restructuration. C'est encore en 2008, dans le cadre de la communication relative aux aides d'Etat destinées à surmonter la crise financière, que la Commission a approuvé l'ensemble des mesures adoptées par le Danemark visant à liquider la banque *Roskilde Bank*⁹⁸⁷. Or, pour que les règles standards montrent leur efficacité en situations de crise, il aurait fallu revoir les priorités telles que procéder à la restructuration avant le sauvetage ou ne pas répondre à la condition contraignante de procéder à un plan de restructuration. L'impossibilité de faire face à la crise s'est donc révélée.

En 2008, avec la faillite de *Lehman Brothers*, la crise de confiance a pris une tournure dramatique pour les institutions financières. De très graves difficultés ont été rencontrées par les établissements financiers européens : « il semblait acquis que toutes les banques « trop grandes pour faire faillite » bénéficiaient implicitement d'une garantie de sauvetage, ce qui eut pour effet de brutalement assécher le marché du crédit interbancaire »⁹⁸⁸. Dans le cas de la banque britannique de crédit hypothécaire *Bradford et Bingley*⁹⁸⁹, la Commission a autorisé, sur la base juridique de l'article 107, paragraphe 3, c) du TFUE, la vente des actifs de son activité aux particuliers et à *Abbey National*. Cette acceptation, par la Commission, de la vente

⁹⁸² Commission européenne, Communiqué C10/2008, aide à la restructuration en faveur d'IKB, décision du 21 octobre 2008.

⁹⁸³ Commission européenne, Communiqué C9/2008, Aide à la restructuration en faveur de Sachsen LB, décision du 4 juin 2008.

⁹⁸⁴ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, consacré aux aides d'Etat accordées dans le cadre de la crise économique et financière actuelle, du 8 avril 2009, COM 164, p.7.

⁹⁸⁵ Commission européenne, Aff. NN70/2007, Northern Rock (décision du 5.12.2007).

⁹⁸⁶ Commission européenne, Communiqué NN25/2008, WestLB (décision du 17 juillet 2008).

⁹⁸⁷ Commission européenne, Communiqué NN36/2008, Roskilde Bank (décision du 31 juillet 2008)

⁹⁸⁸ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*.

⁹⁸⁹ Commission européenne, Communiqué NN41/2008, Aide à la restructuration en faveur de Bradford et Bingley, J.OCE C/290/2008, décision du 1^{er} octobre 2008.

des activités « dépôts » sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, c) du TFUE et des lignes directrices à un concurrent a constitué une mesure structurelle plutôt qu'une aide d'urgence. C'est aussi le cas de la banque *Hypo Real Estate Holding AG*⁹⁹⁰ (HRE), qui a subi une crise de liquidité à cause de sa stratégie risquée de refinancement à court terme⁹⁹¹.

Cette crise de confiance générale, qui a affecté tout le secteur bancaire européen, a conduit à une grave perturbation et à une crise de liquidité en octobre 2008⁹⁹². Elle est devenue fortement systémique en affectant non seulement le secteur financier, mais aussi toute l'économie, en raison des difficultés graves des institutions financières qui ont restreint fortement, à leur tour, l'accès au financement⁹⁹³. Beaucoup d'interrogations émergèrent quant à la fiabilité des lignes directrices des aides au sauvetage et à la restructuration en matière d'attaque de crise puisque les banques, considérées comme intouchables en tant qu'« entreprises en difficulté », le furent à leur tour⁹⁹⁴. Par ailleurs, le recours à des mesures urgentes et structurelles a été nécessaire pour faire face à cette crise systémique. Le Conseil ECOFIN du 7 octobre, conscient de la gravité des situations, « a reconnu que la crise financière constituait une perturbation grave de l'économie au sens du traité européen, permettant de déclarer certaines aides d'Etat compatibles avec le marché unique »⁹⁹⁵.

§.2 Les effets de l'application de la norme dérogatoire par la Commission

Au cours de la crise financière de 2008, la Commission a procédé, avant l'encadrement des mesures d'aides dans le contexte de la crise, à l'application de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, sur le régime d'aides danois. Ce régime était ciblé et approprié à faire face contre la perturbation grave de l'économie danoise (A). De plus, la Commission a mis en œuvre, par voie de communication, les conditions et les orientations que les

⁹⁹⁰ Commission européenne, Communiqué NN44/2008, Aide à la restructuration en faveur de Hypo Real Estate, JOCE C/293/2008, décision du 02 octobre 2008.

⁹⁹¹ MOENNINGHOFF S., WIEANDT A., « Too big to fail ?! Leçons de la crise financière », *Revue d'économie financière*, Éditeur Association d'économie financière, 2011/1 n°101, p. 253.

⁹⁹² RÈDOULES O., « L'économie mondiale en 2008 : du ralentissement à la récession », *L'économie française*, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques – INSEE, Paris, édition 2009, p.15.

⁹⁹³ BRICONGNE J.-C., La crise des « subprimes » : de la crise financière à la crise économique, Institut national de la statistique et des études économiques INSEE, Paris, édition mars 2009, p. 25.

⁹⁹⁴ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*.

⁹⁹⁵ MISHKIN F., *Monnaie, banque et marchés financiers*, Montreuil : Pearson Education France, 10^e éd., 12 décembre 2013, p. 448.

mesures d'aides présentées par les Etats membres devaient respecter afin d'obtenir son autorisation (B), tout en élargissant dans ses communications le champ des bénéficiaires en se basant sur le critère objectif d'admissibilité des institutions financières.

A. L'application exceptionnelle de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE avant l'encadrement du régime d'aides d'Etat

En effet, la Commission a approuvé, le 10 octobre 2008, un régime d'aides danois en vertu de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, visant à garantir la stabilité du marché financier danois, afin de remédier à la perturbation grave de l'économie danoise⁹⁹⁶. La Commission l'a autorisé avant l'adoption de la première communication relative aux règles de compatibilité applicables aux régimes de garanties publiques le 13 octobre 2008.

La Commission a exclu l'application de l'article 107, paragraphe 3, c) du TFUE et les lignes directrices de 2004, en considérant que ce régime d'aides au système financier danois est compatible avec le marché en vertu de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, puisqu'il s'agit du moyen le plus approprié de remédier aux graves perturbations de l'économie danoise⁹⁹⁷. Ce régime d'aides a été limité aux établissements financiers sains qui ont été affectés par la crise de liquidité, alors qu'une institution financière en état d'insolvabilité devra être liquidée. En outre, ce régime de garantie, ouvert à toutes les banques établies au Danemark, n'a pas autorisé, aux banques bénéficiaires de ce régime, à développer leurs activités, mais leur a permis d'adopter une stratégie prudente et de renforcer leur bilan, le tout sous le contrôle de l'autorité de surveillance financière. Enfin, les autorités danoises pourront demander la prorogation de ce régime qui durera deux ans en notifiant à la Commission, en temps utile, leur souhait éventuel de cette prorogation. En outre, ces autorités vérifieront le fonctionnement de ce régime et présenteront, à cet égard, des rapports à la Commission.

Cette décision exemplaire du régime de garanties du système financier danois mérite l'attention puisque l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE a été mis en œuvre avant la publication de la communication, contenant, entre autre, les règles de compatibilité applicables aux régimes de garanties publiques. La décision précise que les conditions de compatibilité des mesures nationales avec le marché intérieur doivent être respectées. Cette exigence est rappelée

⁹⁹⁶ Commission européenne, Communiqué NN51/2008, Régimes de garanties aux banques danoises, décision de la Commission du 10 octobre 2008, publiée au J.O. C 273 du 28 octobre 2008, p. 8.

⁹⁹⁷ *Ibid.*, p. 8.

ultérieurement par la Commission. Ces conditions sont prévues au paragraphe 41 de la décision, « *Although there is no established practice as to the conditions for compatibility of aid granted under Article 87, paragraph 3, b) EC, it must be stressed that in order for such aid to be compatible, any aid or aid scheme must comply with general criteria for compatibility under Article 87, paragraph 3, EC, viewed in the light of the general objectives of the Treaty and in particular Article 4, paragraph 2, EC, which imply compliance with the following conditions* »⁹⁹⁸ : appropriée : l'aide doit être bien adaptée à son objectif, en l'espèce, son objectif est de remédier à la grave perturbation de l'économie. Cela ne sera pas le cas si la perturbation disparaît même en l'absence de ces mesures, ou si la mesure n'est pas appropriée à remédier à cette perturbation ; nécessaire : l'aide doit être, dans son montant et sa forme, nécessaire pour atteindre son objectif ; et proportionnelle : les distorsions doivent être comparées avec attention pour mesurer les effets positifs de la mesure. Ces distorsions doivent être limitées au minimum nécessaire pour aboutir à son objectif.

B. L'application de la norme exceptionnelle par des communications

La Commission a procédé à une interprétation restrictive pour faire valoir l'existence d'une crise systémique et donc pour pouvoir actionner la provision du Traité de Lisbonne de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE⁹⁹⁹. Cela implique que les mesures prises ne peuvent être approuvées qu'en période de crise. En vertu de ce caractère transitoire du régime d'aides, la Commission a adopté un certain nombre de principes directeurs afin de guider l'action des Etats membres. Ces orientations sont prises par une série de communications en vertu de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE qui « garantit la continuité de la soumission des Etats à la légalité communautaire tout en faisant droit aux nécessités du moment »¹⁰⁰⁰. Le recours à cette dérogation présente toutes les caractéristiques d'une norme d'habilitation, grâce à laquelle la Commission est intervenue pour confirmer l'exigence de la discipline d'aides publiques, et donc sa nécessité pour remédier à la crise¹⁰⁰¹. En 2008 et 2009, la Commission a adopté quatre

⁹⁹⁸ Commission européenne, Communiqué NN51/2008, Régimes de garanties aux banques danoises, *Opus cité*, p. 8.

⁹⁹⁹ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 215.

¹⁰⁰⁰ LE BERRE C., « Etat de nécessité et droit du marché », *JURISDOCTORIA - Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique*, Le conflit : sous le parrainage du Professeur M. DEGUERGUE, n°2, avril 2009, p. 52.

¹⁰⁰¹ *Ibid*, p. 53.

communications précisant la façon qu'elle envisageait pour sa mise en œuvre des règles en matière d'aides d'Etats en ce qui concerne les mesures adoptées par les Etats membres. La première communication du 13 octobre 2008, « Communication bancaire », a été adoptée en trois semaines. La Commission rappelle que, suivant la jurisprudence et sa pratique décisionnelle, l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE exige une « *interprétation restrictive* »¹⁰⁰² de la notion de « perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ». De plus, elle a reconnu, dans cette communication, la nécessité de l'application de la dérogation en considérant que « l'article 87, paragraphe 3, b) du TCE peut, dans les circonstances actuelles, servir de base juridique aux mesures prises en vue de remédier à cette crise systémique »¹⁰⁰³, et doit être invoquée pour une durée déterminée tant que la situation de crise la justifie, en précisant « l'impossibilité actuelle de prédire la durée des dysfonctionnements fondamentaux des marchés financiers »¹⁰⁰⁴. Les orientations de la Commission portent sur plusieurs types de mesures, telles que : « des garanties couvrant les dettes des institutions financières, des mesures de recapitalisation des institutions financières, des mesures de liquidation contrôlée de certaines institutions financières et d'autres formes de facilités de trésorerie »¹⁰⁰⁵. Cela veut dire que la Commission a prévu les moyens les plus efficaces de soutien, par les Etats membres, de leurs institutions financières tout en respectant les dispositions du droit européen en matière d'aides d'Etat et en prévenant des distorsions excessives de la concurrence.

Le 8 décembre 2008, la Commission a adopté une communication sur les mesures de recapitalisation, dite « Communication de recapitalisation ». Elle y a exposé les principes directeurs conformes à ceux de la « Communication bancaire ». Cette communication prévoit des orientations qui précisent les conditions dans lesquelles certaines mesures de recapitalisation seraient compatibles avec la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat¹⁰⁰⁶. « L'accent

¹⁰⁰² Le TPI a eu l'occasion de préciser, dans certaines affaires, que l'article 87, paragraphe 3, b), du TCE doit être appliqué d'une manière restrictive et qu'il devait remédier à « *une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre* ». Trib., arrêt du 15 décembre 1999 (deuxième chambre élargie), Freistaat Sachsen, Volkswagen AG et Volkswagen Sachsen GmbH c/ Commission des Communautés européennes, aff. jointes T-132/96 et T-143/96, ECLI:EU:T:1999:326, point 167. Cela a été confirmé par les décisions suivantes : Commission des Communautés européennes, Décision de la Commission 98/490/CE du 20 mai 1998 concernant les aides accordées par la France au groupe Crédit Lyonnais, J.O.C.E. L 221, 08 août 1998 ; Commission des Communautés européennes, Décision de la Commission C 28/2002, Bankgesellschaft Berlin, J.O.C.E. L 116, 4 mai 2005, pts 153 et suivants.

¹⁰⁰³ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*.

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁰⁵ Commission européenne, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficultés, J.O. C 244 du 1^{er} octobre 2004, *Opus cité*.

¹⁰⁰⁶ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité* p.13.

a été mis principalement sur la nécessité de trouver un équilibre entre la prévention des distorsions de concurrence indues et l'objectif global consistant à rétablir la stabilité financière »¹⁰⁰⁷.

Au début de l'année 2009, suite à la diminution continue de la valeur marchande des investissements de portefeuille, plusieurs Etats ont affirmé leur désir de continuer à accorder les mesures d'aides existantes en mettant en place des plans de sauvetage des actifs bancaires dépréciés¹⁰⁰⁸. C'est dans ce contexte de crise que la Commission a adopté, le 25 février 2009, la communication relative aux actifs dépréciés dans le secteur bancaire. Elle y a défini les principes¹⁰⁰⁹ auxquels les mesures de sauvetage d'actifs doivent se conformer : la transparence et les informations complètes sur les dépréciations d'actifs avant l'intervention des Etats, l'identification des actifs admissibles au bénéfice de mesures de sauvetage, l'évaluation *ex ante* des actifs sur la base de principes communs, l'examen en parallèle de la viabilité des activités des banques et de leurs bilans et la validation par la Commission de l'évaluation des actifs¹⁰¹⁰.

L'ampleur de la crise financière n'a cessé d'augmenter et a affecté immédiatement toute l'économie réelle. Malgré l'activité des banques relancée après le recours au mécanisme d'effet de levier inversé, ces dernières sont restées frileuses : l'accès au financement est devenu une problématique pour l'économie réelle. Compte tenu de cette situation, la Commission a adopté le « cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle »¹⁰¹¹.

Par ailleurs, la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE est invoquée tant que la situation de crise la justifie, comme l'a affirmé la Commission dans sa communication du 13 octobre 2008. Pour cela, la Commission expose les bénéficiaires de régimes d'aides accordées par les Etats membres à un examen périodique, les obligeant à présenter, tous les six mois, des rapports faisant état de leurs résultats.

¹⁰⁰⁷ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*, pp. 1-2.

¹⁰⁰⁸ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, *Opus cité*, p.14.

¹⁰⁰⁹ Commission européenne, Communication de la Commission du 25 février 2009 relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, *Opus cité*, p. 1.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*, p.1.

¹⁰¹¹ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), J.O.C.E. C 16/1, 22 janvier 2009, pp. 1-9. La version consolidée, qui prend en compte les modifications adoptées par la Commission le 25 février 2009, est publiée au J.O. C 83 du 07.04. 2009, pp. 1-15.

Outre cela, d'après l'instrument du mécanisme de gestion de crise et de surveillance administrative, la Commission a mis en œuvre des appréciations afin de déterminer à quelle date pourrait prendre fin la crise. « La crise coïncide donc pour le moins avec une approximation de la légalité qui résulte de l'incertitude des moyens à employer pour rétablir la stabilité financière »¹⁰¹². Du fait que l'Union européenne est une communauté de droit, les Etats membres et les institutions doivent soumettre leurs actes au contrôle de la conformité inhérente à la charte constitutionnelle qu'est le traité, qui « établit un système complet de voies de droit et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions »¹⁰¹³. En outre, la Commission est obligée de respecter les règles en matière d'aides prévues dans ses communications, suivant le principe du traitement équitable. Cependant, un Etat membre peut saisir la CJUE s'il considère que la Commission a violé l'un des principes évoqués dans ses communications. A cet égard, le juge peut contrôler la conformité de la communication à la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE. L'article 263 du TFUE détermine les actes attaques en précisant les conditions à remplir¹⁰¹⁴. Tout d'abord, ces actes doivent être adoptés par une institution de l'Union, ce qui est le cas en l'espèce. Ensuite, seuls les actes « faisant griefs » peuvent faire l'objet d'un recours en annulation¹⁰¹⁵. Cette condition est prévue dans la jurisprudence *AETR* qui a permis d'élargir la portée du recours en annulation à des actes qui ne sont pas qualifiés décision mais qui, en substance, produisent des effets juridiques contraignants, et considèrent que « toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit »¹⁰¹⁶, peuvent être attaquées sur la base de l'article 263 TFUE (ex-article 230 TCE). Enfin, l'acte en cause doit avoir un caractère définitif pour qu'il soit attaquant. En d'autres termes, « un acte préparatoire n'est pas un acte attaquant »¹⁰¹⁷. La CJCE a adopté ce principe dans l'affaire *IBM c/ Commission*, en déclarant : « en principe ne constituent un acte attaquant que les mesures

¹⁰¹² LE BERRE C., *Opus cité*, p. 66.

¹⁰¹³ CJCE, arrêt du 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen, aff. C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, pt. 23.

¹⁰¹⁴ MAHIEU S., *Contentieux de l'Union européenne : Questions choisies*, Bruxelles : éd. Larcier, 1^{er} édition, 2014, p. 50.

¹⁰¹⁵ CJCE, arrêt du 31 mars 1971, Communautés européennes c/ Conseil des Communautés européennes, aff. C-22-70, ECLI:EU:C:1971:32.

¹⁰¹⁶ *Ibid.*, paragraphe 42. Voir aussi, CJCE, arrêt du 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen, *Opus cité*, paragraphe 24, qui dispose que les actes « destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers » peuvent être attaqués sur la base de l'article 230 TCE.

¹⁰¹⁷ CJUE, arrêt du 5 décembre 1963, *Henricot e.a. c/ Haute Autorité*, aff. C-23/63, EU:C:1963:52, pt. 455 : « Attendu qu'il résulte du sens grammatical du mot que la décision marque le terme ultime de la procédure interne à la Haute Autorité, constituant ainsi la manifestation définitive de sa volonté [...] que la décision doit apparaître comme un acte du collège de la Haute Autorité, destiné à produire des effets juridiques, constituant le terme ultime de la procédure interne à la Haute Autorité et par lequel elle statue définitivement [...] ».

qui fixent définitivement la position de la Commission ou du Conseil au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale »¹⁰¹⁸, ceci a été réaffirmé par la CJCE dans une affaire récente du 17 juillet 2008¹⁰¹⁹.

La Commission a élargi, dans ses communications, le champ des bénéficiaires en se basant sur le critère objectif d'admissibilité des institutions financières au bénéfice des aides, afin de se prononcer sur la compatibilité des mesures d'aides d'Etat¹⁰²⁰. Elle s'est basée sur le critère objectif pour tenir compte du rôle des institutions financières dans le système bancaire.

L'admissibilité des institutions saines au bénéfice des aides n'était pas sans limites, puisque la Commission a considéré, dans sa communication bancaire, « qu'il convient d'établir une distinction entre, d'une part, le traitement des institutions financières qui, bien que fondamentalement saines, se trouvent confrontées à une pénurie de liquidités et, d'autre part, le traitement des institutions financières caractérisées par des problèmes endogènes »¹⁰²¹.

L'effet de cette distinction est caractérisé par la distinction entre les institutions saines qui ne sont pas obligées de présenter un plan de restructuration, et les institutions affectées par des pertes découlant, par exemple, d'un manque d'efficacité, d'une mauvaise gestion actif-passif ou de stratégies hasardeuses, qui doivent faire l'objet d'une restructuration en profondeur¹⁰²².

Par ailleurs, « compte tenu de l'ampleur de la crise, qui menace également des banques fondamentalement saines, du haut degré d'intégration et d'interdépendance des marchés financiers européens, et des répercussions considérables de la faillite potentielle d'une institution

¹⁰¹⁸ CJCE, arrêt du 11 novembre 1981, *International Business Machines Corporation c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 60/81, ECLI:EU:C:1981:264, paragraphe 10.

¹⁰¹⁹ CJCE, arrêt du 17 juillet 2008 (quatrième chambre), *Athinaïki Techniki AE contre Commission des Communautés européennes*, aff. C-521/06 P, ECLI:EU:C:2008:422.

¹⁰²⁰ Commission européenne, *Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale*, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, considérant 18.

¹⁰²¹ *Ibid.*, point 14.

¹⁰²² Commission européenne, *Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence*, 2009/C 10/03, *Opus cité*, considérant 16 et suivants.

financière présentant une importance systémique, qui aggraverait encore la crise »¹⁰²³, la Commission a admis que les Etats peuvent accorder des mesures comprenant des dispositifs généraux qui dépasseront le cadre de la stabilisation financière des institutions financières.

En outre, la Commission a autorisé des interventions *ad hoc* de la part des Etats membres lorsque les circonstances du moment satisfaisaient au critère de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE (ex-article 87, paragraphe 3, b) du TCE). De plus, elle a ajouté, au point 10 de la « Communication bancaire », que le recours à des mesures exceptionnelles peut être justifié par les circonstances de la situation conformément à l'article 107, paragraphe 3, c) du TFUE, « telles que des interventions structurelles d'urgence, la protection des droits de tiers comme les créanciers, ou encore des mesures susceptibles d'excéder une durée de six mois »¹⁰²⁴.

Le développement de la section suivante sera consacré à la description de l'encadrement temporaire, par la Commission, des mesures d'aides accordées en faveur du secteur bancaire, par voie de communication, en analysant plusieurs décisions concernant des mesures d'aides octroyées à cet égard.

Section 2. L'encadrement temporaire du régime d'aides du secteur bancaire en période de crise

Au début de la crise financière, la Commission européenne a autorisé plusieurs plans de sauvetage d'institutions financières au Danemark, en Allemagne (Deutsche Industrie bank ; Sachsen LB et West LB) et au Royaume-Uni (Northern Rock), en application des règles de l'ex-article 87, paragraphe 3, c) du TCE et des lignes directrices communautaires de 2004, concernant les aides d'Etat au sauvetage des entreprises en difficulté. Ces dispositions ne sont plus plus adéquates pour apprécier les plans d'aides que les Etats membres de l'Union européenne souhaitent apporter aux banques afin de les aider à faire face à cette crise.

Afin d'encadrer l'intervention publique en vue de prévenir l'insolvabilité de certains établissements financiers, la Commission, dans plusieurs communications, a précisé les mesures autorisées d'aides d'Etat. Ces communications adoptées ont constitué les bases juridiques valables afin d'autoriser les opérations de sauvetage (§.1), et d'arrêter les retraits massifs de

¹⁰²³ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, considérant 4.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, point 10.

dépôts bancaires en précisant les conditions contraignantes vis-à-vis de certaines mesures d'aides et d'évaluer les plans de restructuration des banques (§.2).

§.1. Les mesures d'intervention permettant de faire face à l'aggravation de la crise

La Commission a adopté la « Communication bancaire », afin de permettre aux Etats membres de préserver la stabilité financière et de réduire les restrictions d'accès au crédit tout en diminuant au maximum les distorsions de concurrence¹⁰²⁵. La Commission a prévu, dans cette communication, les orientations et les conditions d'admissibilité des mesures de garantie des dettes octroyées aux établissements financiers (A). Par ailleurs, elle a indiqué dans le cadre, des mesures de recapitalisation, les lignes directrices qui permettent d'évaluer les injections de capitaux suffisantes pour les banques afin qu'elles puissent continuer à assumer leur rôle d'organismes prêteurs dans l'économie réelle¹⁰²⁶ (B).

A. Les régimes de garanties des dettes octroyées aux institutions financières

Les régimes de garanties constituent des moyens efficaces pour stabiliser la situation financière des établissements financiers et maintenir l'octroi de crédits aux entreprises. Ces mesures doivent être conçues de manière à prévenir les effets de distorsion sur le marché intérieur. La Commission s'est basée, dans son étude des mesures de garanties, sur plusieurs considérations. Comme nous l'avons susmentionné, elle s'est appuyée sur le critère objectif d'admissibilité pour permettre aux institutions financières de bénéficier des régimes de garanties en précisant que les critères d'admissibilité ne peuvent pas être discriminatoires, afin d'éviter les distorsions de concurrence sur le marché intérieur¹⁰²⁷. De plus, elle a précisé que « conformément au principe de non-discrimination en raison de la nationalité, toutes les institutions de l'Etat membre concerné, y compris des filiales qui exercent dans celui-ci des activités importantes, devraient être couvertes par le régime »¹⁰²⁸. Le principe d'égalité ou de non-discrimination (d'ores et déjà mentionné à plusieurs reprises) est un principe fondamental du droit de l'Union,

¹⁰²⁵ Commission européenne, Rapport de la Commission, Rapport sur la politique de concurrence 2009, SEC(2010)666, COM/2010/0282 final, point 14.

¹⁰²⁶ *Ibid.*, considérant 14.

¹⁰²⁷ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, considérant 18

¹⁰²⁸ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, point 18.

dont l'importance vient encore d'être confirmée et renforcée par le traité de Lisbonne, notamment par la mention, à l'article 2 du traité UE, de l'égalité dans les valeurs communes de l'Union¹⁰²⁹; l'objectif de combattre les discriminations et de promouvoir l'égalité a été fixé à l'article 3 du TUE. Parmi les différentes applications indiquées par les traités, et qui se sont vu reconnaître un effet direct, on prévoit l'égalité entre hommes et femmes consacrée par l'article 157 du TFUE, ainsi que l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité inscrite à l'article 18 du TFUE et, d'une manière plus spécifique, dans le domaine de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, à l'article 45 du TFUE¹⁰³⁰. Il importe de préciser que pour le TFUE la lutte contre toute discrimination est un objectif horizontal devant être atteint par l'Union¹⁰³¹ en matière de définition et de mise en œuvre¹⁰³², tout en habilitant le Conseil à adopter les mesures efficaces pour contrer toutes les formes de discrimination¹⁰³³.

S'agissant des régimes de garanties, la Commission a décidé que les Etats doivent prendre des mesures appropriées afin de garantir la contribution des bénéficiaires, au coût de la garantie et au coût de l'intervention de l'Etat sur la tarification, qui dépend des circonstances particulières de chaque cas d'espèce¹⁰³⁴. Elle a considéré que ces mesures de garanties devaient être basées sur une rémunération appropriée versée par les établissements financiers bénéficiaires, en précisant que les bénéficiaires ne sont pas tenus immédiatement de verser l'intégralité d'une rémunération appropriée¹⁰³⁵. En ce sens, elle a concentré son attention sur la tarification appropriée, afin de « s'assurer que les prix se rapprochent le plus possible des prix du marché et reflètent les profils de risque des bénéficiaires »¹⁰³⁶. En outre, elle a exigé que tout régime de garanties devra être assorti des mécanismes « garde-fous », visant à réduire au maximum les distorsions de concurrence, en fixant des limites en ce qui concerne le comportement commercial de l'institution financière visée, limitant la taille du bilan des institutions bénéficiaires et interdisant les comportements incompatibles avec la finalité de la garantie. Enfin, ce mécanisme

¹⁰²⁹ DONY M., *Droit de l'Union européenne*, *Opus cité*, p. 253.

¹⁰³⁰ *Ibid.*, p.253 et pp. 272-273.

¹⁰³¹ DONY M., *Droit de l'Union européenne*, *Opus cité*, p. 254.

¹⁰³² Article 10 du TFUE.

¹⁰³³ Article 19, paragraphe 1, du TFUE.

¹⁰³⁴ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, considérant 25.

¹⁰³⁵ *Ibid.*, considérant 26.

¹⁰³⁶ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*.

devra permettre à l'Etat membre de mettre en place des mesures restrictives relatives au comportement de ces institutions¹⁰³⁷, « parmi lesquelles le retrait de la garantie accordée à un bénéficiaire afin de sanctionner les cas de non-respect »¹⁰³⁸.

Ces régimes de garanties devaient être accompagnés par des mesures d'ajustement puisqu'ils n'étaient que des mesures temporaires destinées à traiter les effets de la crise financière¹⁰³⁹. Plus précisément, lorsqu'une garantie est accordée à une institution financière, elle doit être suivie d'une restructuration ou d'une liquidation appropriée du bénéficiaire¹⁰⁴⁰.

Par ailleurs, parmi les décisions adoptées par la Commission, est donné l'exemple des mesures de garantie couvrant les dettes en faveur des banques d'Irlande. Dans cette décision, la Commission européenne a autorisé en 2008 le premier plan irlandais de garanties sur les dettes et les dépôts des banques irlandaises pour stabiliser le marché financier irlandais¹⁰⁴¹. L'Irlande a exposé son plan définitif le 12 octobre 2008 ; ce dernier tient compte des questions soulevées lors des discussions avec la Commission. En juillet 2010, cette dernière a autorisé un premier plan de restructuration en faveur de la Bank of Ireland (BoI)¹⁰⁴² ; un autre plan de recapitalisation publique temporaire a été autorisé en juillet 2011¹⁰⁴³. Ces deux plans ont été qualifiés de réussite.

La Commission a approuvé le plan définitif en estimant qu'il est compatible avec les règles communautaires sur les aides d'Etat en raison de sa conformité à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE en tant qu'instrument efficace destiné à remédier à la perturbation grave de l'économie irlandaise, tout en évitant les distorsions de concurrence indues. Le système de garantie irlandais assure un accès non discriminatoire aux institutions financières d'importance systémique pour l'économie irlandaise. Ce qui caractérise le plan irlandais, c'est qu'il prévoit

¹⁰³⁷ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*, considérant 37.

¹⁰³⁸ *Ibid.*, considérant 37.

¹⁰³⁹ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, considérant 29.

¹⁰⁴⁰ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*, p. 19.

¹⁰⁴¹ Commission européenne, Communiqué IP/08/1497, aides d'Etat : la Commission approuve la nouvelle version du plan irlandais d'aides aux établissements financiers, Bruxelles, le 13 octobre 2008.

¹⁰⁴² Commission européenne, Aides d'Etat : la Commission approuve le plan de restructuration de la Bank of Ireland, communiqué de presse IP/10/954, Bruxelles, 15 juillet 2010.

¹⁰⁴³ Commission européenne, Aides d'Etat : la Commission autorise temporairement l'aide au sauvetage en faveur de Bank of Ireland, communiqué de presse IP/11/854, 11 juillet 2011.

une rémunération équitable de la garantie¹⁰⁴⁴. Mais cette dernière n'est pas illimitée dans le temps et est assortie de mécanismes « garde-fous » qui visent à réduire, au maximum, les distorsions de concurrence. Dès lors, ce système de garantie est conforme aux orientations¹⁰⁴⁵ de la Commission et aux principes communautaires applicables aux aides d'Etat. Ce cas prévoit clairement la manière dont les institutions européennes peuvent « travailler de concert avec les Etats membres pour définir des mesures pouvant aider à résoudre la crise financière tout en évitant des incidences négatives sur les banques des autres Etats »¹⁰⁴⁶.

L'octroi d'aides publiques, accordées conformément à l'article 107, paragraphe 3 b) du TFUE, ne doit pas venir contrarier le processus de désengagement des diverses formes d'aides accordées aux banques¹⁰⁴⁷. Ce processus doit débiter par le démantèlement des régimes de garanties publiques. Cela viendrait favoriser la sortie des banques saines et encourager les autres à palier leurs carences¹⁰⁴⁸. La portée de ces régimes de garanties a été expressément limitée par la Commission, qui a commencé aussi à appliquer, dès juillet 2010, des conditions plus strictes du point de vue de leur compatibilité avec l'article 107, paragraphe 3 b) du TFUE¹⁰⁴⁹.

Enfin, en matière de modernisation du cadre de restructuration, ces régimes de garanties continueront à être appliqués uniquement pour donner des liquidités aux banques n'ayant pas de déficit de fonds propres¹⁰⁵⁰.

B. L'instauration des plans de recapitalisation pour la préservation d'un ratio de solvabilité¹⁰⁵¹

¹⁰⁴⁴ Commission européenne, communiqué IP/08/1497, *Opus cité*.

¹⁰⁴⁵ Commission européenne, communiqué IP/08/1495, State aid : Commission gives guidance to Member States on measures for banks in crisis.

¹⁰⁴⁶ Commission européenne, Communiqué IP/08/1497, *Opus cité*.

¹⁰⁴⁷ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'état aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, J.O.U.E. C 329/7, Bruxelles, 7 décembre 2010, pt. 9.

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*, pt. 9.

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*, pt. 10.

¹⁰⁵⁰ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, *Opus cité*, pt. 23.

¹⁰⁵¹ Commission européenne, Rapport de la Commission, Tableau de bord, Rapport de la Commission, Tableau de bord des aides d'Etat : Rapport sur les développements récents concernant les aides consenties au secteur financier dans le contexte de la crise, mise à jour du printemps 2010, COM/2010/0255 final, 25 mai 2010, « Au 31 mars 2010, le volume total des régimes de recapitalisation autorisés depuis l'automne 2008 s'élevait à 338,2 milliards d'EUR, contre 229 milliards d'EUR fin 2009. Sur ces 338,2 milliards d'EUR, qui représentent 2,7 % du PIB de

Pour reconstituer les capitaux des banques et leur permettre d'assumer de nouveau leur rôle de financement des ménages et des entreprises, les Etats membres ont prévu d'aider à leur recapitalisation¹⁰⁵². A cet égard et suite à des discussions approfondies avec la BCE, la Commission a adopté la « Communication sur la recapitalisation »¹⁰⁵³.

La Commission adopte dans cette communication des orientations « détaillées sur les conditions dans lesquelles certaines formes de recapitalisation bien précises seraient jugées compatibles avec les règles en matière d'aides d'Etat »¹⁰⁵⁴. Elle y établit une distinction de recapitalisation en vue du sauvetage des banques fondamentalement saines et en difficulté. Ces dernières étaient obligées, suivant la communication du 5 décembre 2008, de présenter un plan de restructuration contrairement aux autres banques qui devaient présenter simplement un plan de viabilité¹⁰⁵⁵. Avec la communication de prorogation de 2010, cette distinction n'est plus pertinente pour savoir si les banques doivent engager des démarches avec la Commission en matière de restructuration¹⁰⁵⁶. En conséquence, à partir de janvier 2011, toute banque bénéficiaire d'un nouveau plan de recapitalisation devra lui soumettre le sien¹⁰⁵⁷.

La Commission y inclut aussi des lignes directrices portant sur l'évaluation des émissions de capitaux qui constituent des aides¹⁰⁵⁸. Elle prévoit aussi le principe de rémunération proche des prix du marché comme moyen de limiter les distorsions de concurrence et la limita-

l'EU-27, environ 92,3 milliards d'EUR ont effectivement été utilisés. Dans le même temps, les mesures ponctuelles autorisées s'élevaient à 164,9 milliards d'EUR, dont 149,2 milliards ont été utilisés. Comme le montrent ces chiffres, le taux d'utilisation des mesures ponctuelles est sensiblement plus élevé (27 % pour les régimes et 90 % pour les mesures ponctuelles). Cette différence considérable s'explique principalement par le fait que les mesures ponctuelles étaient adressées à une institution financière spécifique et que la plupart d'entre elles ont dû être mises en œuvre immédiatement et en totalité ». p. 9.

¹⁰⁵² DEFAWE Ph., « 360 milliards d'euros pour soutenir le système bancaire français », États et collectivités, Le Moniteur – hebdomadaire de référence dans la construction et du cadre de vie en France, 13 octobre 2008.

¹⁰⁵³ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*.

¹⁰⁵⁴ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*, p. 13.

¹⁰⁵⁵ Ministère de l'Economie, *Vade-mecum* des aides d'État, Direction des Affaires Juridiques, *Opus cité*, p. 224.

¹⁰⁵⁶ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'état aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, J.O.U.E. C 329/7, *Opus cité*, pt. 14.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*, pt. 14.

¹⁰⁵⁸ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence 2009, *Opus cité*, point 13.

tion de la recapitalisation dans un cadre temporel afin de favoriser un retour rapide au fonctionnement normal du marché¹⁰⁵⁹. S'agissant de la rémunération, les banques en difficulté présentant un risque d'insolvabilité devraient rémunérer un taux plus élevé que les institutions fondamentalement saines¹⁰⁶⁰. Les banques en difficulté ont fait l'objet également d'une surveillance plus étroite tout comme les institutions financières en difficulté ayant bénéficié d'une aide publique et devant être restructurées pour assurer leur viabilité à long terme¹⁰⁶¹.

La Commission souligne que ces mesures de recapitalisation peuvent induire plusieurs types de distorsion de la concurrence, « elles peuvent naturellement favoriser les banques d'un Etat membre par rapport à celles d'un autre Etat membre (et inciter à une course de subvention) ainsi que favoriser au sein d'un même Etat membre les banques qui en bénéficient par rapport aux autres »¹⁰⁶². C'est pourquoi les orientations précisent que les apports de capitaux doivent être limités au minimum nécessaire¹⁰⁶³. Là encore, la Commission a considéré, dans ses communications de 2008, 2010 et 2011, qu'il est indispensable de prévoir des garde-fous dans les plans de recapitalisation, afin de réduire les distorsions au maximum. Les Etats membres concernés par ces mesures sont obligés de présenter, après six mois de la mise en œuvre d'une recapitalisation, un rapport à la Commission concernant les mesures prises.

Parmi les décisions prises par la Commission à cet égard, l'affaire de la recapitalisation de la Commerzbank¹⁰⁶⁴ (Coba) est emblématique.

Dans cette affaire, l'Allemagne a présenté, à la Commission, un plan de recapitalisation de 18 milliards d'euros de la *Commerzbank*, après les pertes subies par celle-ci résultant du

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*, p. 9 : « Depuis la fin de 2008, 14 Etats membres ont mis en place des régimes de recapitalisation. Huit d'entre eux ont adopté des régimes de recapitalisation intégrale, les autres ayant opté pour des plans globaux qui incluent des mesures de garanties ou d'injection de liquidités ».

¹⁰⁶⁰ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*, considérant 14.

¹⁰⁶¹ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence 2009, *Opus cité*, point 13.

¹⁰⁶² VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 218.

¹⁰⁶³ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*, p. 10.

¹⁰⁶⁴ Commission européenne, Communiqué IP/09/711, Aides d'Etat : La Commission autorise la recapitalisation de la Commerzbank, Bruxelles, 7 mai 2009 : « Après avoir acquis la Dresdner Bank, la Commerzbank (Coba) est devenue la deuxième plus grande banque privée allemande avec un bilan pro forma s'élevant à 1.100 milliards d'euros. La Coba est une banque universelle, c'est-à-dire qu'elle exerce des activités à la fois de banque commerciale et d'investissement, tout en se concentrant sur les clients de détail et les sociétés (notamment les PME), en Allemagne et en Europe centrale et orientale ».

portefeuille ABS détenu par la Dresdner Bank et résultant aussi de la crise financière. La Commission a approuvé, le 7 mai 2009, le plan de sauvetage financier de la *Commerzbank*, étant donné que « les plans notifiés ont convaincu la Commission que la *Commerzbank* était viable à long terme et que l'aide, réduite au minimum, n'entraînerait pas de distorsions indues de la concurrence »¹⁰⁶⁵.

Ce plan de recapitalisation se caractérise par le fait qu'il recentre la banque sur ses activités de base, en réduisant les activités bancaires d'investissement et en abandonnant les activités d'immobilier commercial, concernant *Eurohypo*¹⁰⁶⁶. Ce plan comprend, aussi, un certain nombre de mesures visant à maintenir l'aide au minimum nécessaire ; parmi ces mesures, figurent la cession par la banque de certaines activités, la vente de filiales et l'interdiction faite à la *Commerzbank*, pendant trois ans, d'acquérir des établissements financiers pouvant lui faire concurrence¹⁰⁶⁷. Les craintes de la Commission à propos d'éventuelles distorsions de la concurrence, inhérentes à l'ampleur de l'assistance accordée, sont de ce fait supprimées.

Comme nous l'avons déjà précisé, la Commission a apprécié que ce plan fût en mesure d'assurer la viabilité à long terme de la *Commerzbank* et de réduire au maximum le risque de distorsion de la concurrence. La Commission a jugé, par ailleurs, que « Coba a également démontré que sa situation financière était restée stable tout au long de la crise et qu'elle disposait encore de liquidités tampons suffisantes »¹⁰⁶⁸.

Aux termes de sa communication du 6 décembre 2011, la Commission a maintenu l'obligation des Etats membres de présenter un plan de restructuration dans un délai de six mois pour toute banque bénéficiaire d'une mesure de recapitalisation ou de sauvetage d'actifs dépréciés. De même, la Commission a instauré, dans sa communication du 30 juillet 2013 (qui complète et précise les critères d'appréciation des mesures de recapitalisation appliqués par la Commission), le principe selon lequel ces mesures ne seront autorisées qu'après l'approbation du

¹⁰⁶⁵ Commission européenne, Communiqué IP/09/711, *Aides d'Etat : la Commission autorise la recapitalisation de la Commerzbank*, *Opus cité*.

¹⁰⁶⁶ Eurohypo the specialist bank, « *Eurohypo is the professional international bank for commercial real estate and public finance ; un acteur européen important dans l'immobilier et les services financiers au secteur public* », [visité le 11/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.eurohypo.com/en/site/website/index.php>

¹⁰⁶⁷ Commission européenne, Communiqué IP/09/711, *Opus cité*.

¹⁰⁶⁸ Commission européenne, communiqué IP/09/711, *Opus cité*.

plan de restructuration de la banque¹⁰⁶⁹, afin de définir le montant de l'aide, d'identifier l'origine des problèmes des banques afin de les palier au plus vite et, enfin, de veiller à la préservation de la stabilité financière¹⁰⁷⁰.

Nous allons procéder, dans la section suivante, à l'évocation des différents types de mesures supplémentaires mises en place par la Commission afin de contribuer, avec les mesures susmentionnées, au sauvetage des institutions financières concernant le traitement des « actifs dépréciés », ainsi que les mesures de restructuration destinées à promouvoir le retour au fonctionnement normal des banques et à assurer leur viabilité à long terme.

§.2 L'extension des mesures autorisées au sein du secteur bancaire

En dépit de la mise en œuvre des mesures de recapitalisation, au début de l'année 2009, les investisseurs n'ont pas manifesté leur confiance dans le système économique et financier. L'afflux des crédits dans l'économie n'ayant pas eu lieu malgré les plans de recapitalisation et les différents types de garanties aux institutions financières, des craintes demeurent sur l'effet des pertes cachées des actifs ayant perdu de leur valeur¹⁰⁷¹. C'est pourquoi des « dispositifs de protection des actifs » ont été présentés¹⁰⁷². Dans ce contexte, la Commission a réagi, le 25 février 2009, en adoptant une communication sur le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, appelée la « Communication sur les actifs dépréciés »¹⁰⁷³ (A).

L'expérience a montré que la restructuration reste la solution permettant la récupération des prêts par les bénéficiaires d'aides d'Etat. Ainsi, les institutions financières retrouvent peu à peu leur autonomie¹⁰⁷⁴. Pour cela, la Commission a adopté une communication sur le

¹⁰⁶⁹ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière « Communication concernant le secteur bancaire », J.O.U.E. 2013/C, *Opus cité*.

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*, pt. 23.

¹⁰⁷¹ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence, 2009, considérant 17.

¹⁰⁷² *Ibid.*, considérant 17.

¹⁰⁷³ Commission européenne, Communication de la Commission du 25 février 2009 relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, *Opus cité*.

¹⁰⁷⁴ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence, 2009, pt. 20.

retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur bancaire en période de crise de 2008, conformément aux règles relatives aux aides d'Etat, à savoir la « Communication sur la restructuration »¹⁰⁷⁵(B).

A. Le traitement des actifs dépréciés des institutions financières¹⁰⁷⁶

La Commission a indiqué, dans sa communication sur les actifs dépréciés, que de : « la mi-2007 à ce jour, les réductions de valeur des actifs ont atteint un total de 1 063 milliards d'USD, dont 737,6 milliards pour les banques établies aux Etats-Unis et 293,7 milliards pour celles établies en Europe, la Suisse prenant à son compte, dans ce dernier montant, 68 milliards d'USD »¹⁰⁷⁷. Dans plusieurs cas, les Etats membres ont accordé des aides par le biais de la recapitalisation afin d'absorber la dépréciation des actifs et d'instaurer des réserves de recapitalisation destinées à parer aux futures dépréciations. « Ce phénomène a réduit l'effet utile des mesures de recapitalisation ayant pour objectif de favoriser les prêts à l'économie réelle »¹⁰⁷⁸.

La Commission a précisé qu'il appartient aux institutions financières d'estimer les risques liés aux actifs qu'elles achètent et de s'assurer que ces actifs peuvent couvrir les cas de pertes qui peuvent être générées. Elle a immédiatement ajouté que dans le cas où ces actifs achetés ou assurés sont estimés à une valeur supérieure au prix du marché, « les mesures publiques de sauvetage des actifs constituent des aides d'Etat dans la mesure où elles libèrent la banque bénéficiaire de la nécessité d'enregistrer soit une perte soit une réserve pour perte prévisible sur ses actifs dépréciés (...) et/ou libèrent du capital réglementaire pour d'autres usages »¹⁰⁷⁹.

La Commission a posé un certain nombre de principes afin d'approuver ces mesures. D'abord, elle a exigé que la transparence totale des dépréciations d'actifs soit établie avant

¹⁰⁷⁵ Commission européenne, Communication de la Commission du 19 août 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'Etat, J.O. C 195 du 19 août 2009, *Opus cité*.

¹⁰⁷⁶ Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Sortir de la crise », Bruxelles, 2009, (ce document n'est plus disponible sur internet), « La Commission a recommandé aux Etats membres plusieurs façons de traiter le problème, crucial pour débloquer le crédit, des actifs dits « dépréciés », c'est-à-dire des actifs dont la valeur de vente est inférieure à la valeur comptable indiquée dans le bilan de l'entreprise ».

¹⁰⁷⁷ Commission européenne, Communication de la Commission du 25 février 2009 relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, *Opus cité*, considérant 6.

¹⁰⁷⁸ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 220.

¹⁰⁷⁹ Commission européenne, Communication de la Commission du 25 février 2009 relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, *Opus cité*, paragraphe 15.

l'intervention de l'Etat. Ensuite, elle a imposé de présenter une estimation de toutes les catégories d'actifs en la matière. En outre, elle a exigé de pratiquer un examen des activités de ces institutions financières et d'en présenter le bilan afin qu'elle puisse évaluer les perspectives de retour à la viabilité de ces banques¹⁰⁸⁰. Suite à cette évaluation, il se peut que l'institution financière se trouve dans une situation d'insolvabilité technique¹⁰⁸¹. En revanche, afin d'éviter cette situation, il est possible de surévaluer la valeur économique réelle des actifs en cause, mais à la condition que cela s'accompagne de la restructuration de cette institution.

En ce qui concerne l'harmonisation des actifs éligibles, la Commission a procédé à une classification des catégories d'actifs, mise en place par toutes les autorités nationales compétentes, afin d'éviter toute sorte de course à la subvention de la part des institutions transfrontalières. Malgré les « actifs toxiques »¹⁰⁸² qui sont naturellement concernés puisqu'ils sont à l'origine de la crise, ces mesures de sauvetage ont pu concerner d'autres formes d'actifs dépréciés.

Par rapport aux exigences de la forme du sauvetage, la Commission a prévu la création d'une société de gestion à laquelle sont cédés les actifs dépréciés, elle partage ses pertes avec l'institution assainie et l'Etat¹⁰⁸³. Ensuite, elle a précisé que, dans le cas où les institutions concernées conservent leurs actifs dépréciés, elles bénéficient d'une indemnisation de l'Etat pour une partie ou pour l'intégralité des pertes engendrées¹⁰⁸⁴. A cet égard, nous pouvons évoquer le plan belge de recapitalisation et de sauvetage des actifs du KBC Group¹⁰⁸⁵. KBC Group NV, KBC Group NV, est un groupe de bancassurance belge créé en 1998 qui offre des produits et services de bancassurance et de gestion d'actifs. Il compte environ 1.560 succursales bancaires

¹⁰⁸⁰ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, Opus cité, p. 221.

¹⁰⁸¹ Le terme d'« insolvabilité technique » désigne la situation dans laquelle le passif d'une entreprise excède, à un instant T, la valeur de réalisation de son actif.

¹⁰⁸² Mataf, Guide Economie, « Définition des Actifs Toxiques » : « La notion d'« actif toxique » est apparue avec la crise des « subprimes » de 2007, et ce concept traduit une rupture avec la perception habituelle du mot « actif », qui est censé représenter une valeur porteuse de confiance, à l'image des actifs immobilisés d'une entreprise. Les actifs toxiques désignent en réalité des actifs financiers que leurs détenteurs ne peuvent plus vendre, et en particulier les produits financiers « titrisés » (et ensuite vendus et rachetés) constitués sur la base des crédits immobiliers hypothécaires que sont les subprimes, crédits accordés massivement aux ménages américains entre 2000 et 2006 », [visité le 11/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://economie.trader-finance.fr/actif-toxique/>

¹⁰⁸³ Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'État : la Commission publie des orientations sur le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de l'UE, IP/09/322, Bruxelles, le 25 février 2009.

¹⁰⁸⁴ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, Opus cité, p. 221.

¹⁰⁸⁵ FUDJI T., GAUTIER P., «KBC Group N.V.», Standard & Poors : S&P Credit Research, New York, 29 octobre 2010.

dont les activités sont principalement basées en Belgique et dans les pays d'Europe centrale et orientale.

La Commission a autorisé, le 30 juin 2009, les plans de recapitalisation et de sauvetage du *KBC Group NV*, présentés par les autorités belges pour une durée de six mois, et en vertu des dispositions relatives aux aides d'Etat. Tout d'abord, la Commission a autorisé un montant de 3,5 milliards euros destinés à des mesures de recapitalisation¹⁰⁸⁶. Ensuite, elle a approuvé les mesures de sauvetage des actifs dépréciés, dont l'acceptation finale a été soumise aux résultats d'une enquête approfondie : « Si certaines dispositions sont conformes aux orientations de la Commission sur le traitement des mesures de sauvetage des actifs, d'autres (notamment la valeur du portefeuille) nécessitent une analyse plus approfondie avant qu'une décision finale soit prise »¹⁰⁸⁷. A cet égard, la Commission a mené une enquête sérieuse sur les éléments correspondants, comme la répartition des charges, la rémunération et la gestion des actifs. L'autorisation de la Commission des mesures de recapitalisation et de sauvetage du *KBC Group NV*, pour une durée de six mois, a été soumise à la condition de fournir, dans un délai de trois mois, un plan de restructuration détaillé pour le groupe. Ainsi, en octobre 2012, la taille du groupe KBC a été réduite de plus de 30% par rapport à ce qu'elle était en 2008, de manière à répondre aux exigences de la Commission ; en outre, il a réactualisé sa stratégie commerciale en se recentrant sur la bancassurance en Belgique et en Europe centrale¹⁰⁸⁸.

La Commission, prenant en compte le fait que la KBC est un organisme bancaire important sur le plan systémique, a décidé d'entériner les mesures adaptées à la crise financière. Ainsi, cela permettra de renforcer la confiance dans cet établissement. En revanche, la Commission aura pour objectif majeur de surveiller que toutes les conditions prévues par la communication sur les actifs dépréciés seront bien réunies¹⁰⁸⁹.

B. L'exigence des plans de restructuration afin de recouvrer la viabilité du secteur bancaire à long terme sans aides d'Etat

¹⁰⁸⁶ Commission européenne, Communiqué IP/08/1495 et IP/08/1901, communications relatives aux aides d'Etat, dans le contexte de la crise financière de 2008.

¹⁰⁸⁷ Commission européenne, Communiqué IP/09/322, orientations publiées par la Commission sur le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de l'UE, Bruxelles, le 25 février 2009, *Opus cité*.

¹⁰⁸⁸ VINCENT A., « Restructurations et réductions d'emplois dans le secteur bancaire belge », Les analyses du Centre de recherche et d'information socio-politiques CRISP, 18 décembre 2012, p. 5.

¹⁰⁸⁹ Commission européenne, Communiqué IP/09/1063, Aides d'Etat : la Commission autorise temporairement la Belgique à procéder à la recapitalisation et au sauvetage des actifs du groupe KBC, Bruxelles, le 30 juin 2009.

D'une part, comme nous l'avons déjà évoqué auparavant, la Commission a adopté sa « Communication sur la restructuration » en considérant qu'elle constitue un moyen efficace de récupérer les montants empruntés par les bénéficiaires d'aides, de leur permettre de fonctionner d'une manière autonome et d'assurer leur viabilité à long terme¹⁰⁹⁰. D'autre part, elle ne prévoit pas seulement, dans sa communication, les principes applicables aux bénéficiaires des aides au sauvetage, mais aussi ceux applicables aux aides destinées à procéder à des changements structurels de leurs modèles d'entreprises¹⁰⁹¹.

Par ailleurs, cette communication montre l'objectif de la Commission de parvenir à un avenir viable du secteur financier après la crise de 2008. La communication a repris les grands principes consacrés dans les lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté¹⁰⁹², mais elle les a adaptés aux circonstances exceptionnelles de la crise financière.

De plus, elle a précisé, dans le paragraphe 7 de la « Communication sur la restructuration », qu'elle procédait, avant tout, à une analyse du plan de restructuration présenté par l'Etat membre ; elle a prévu, pour cela, différents éléments qui doivent figurer dans tous les plans de restructuration, dans lesquels doivent être inclus un diagnostic approfondi des problèmes auxquels sont confrontées les institutions en se basant sur les méthodes appropriées et les mesures prévues afin de pérenniser la viabilité de l'institution¹⁰⁹³. La notification de tout plan de restructuration doit comprendre aussi les diverses solutions possibles¹⁰⁹⁴, afin de permettre à la Commission d'apprécier¹⁰⁹⁵ la solution la moins onéreuse. C'est pourquoi il relève de l'Etat la responsabilité de mesurer les impacts que cette opération peut engendrer sur la concurrence et d'apporter les solutions adaptées afin de limiter au maximum les freins à la concurrence.

¹⁰⁹⁰ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence, 2009, pt. 20.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*, pt. 21.

¹⁰⁹² Commission des Communautés européennes, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficultés, J.O. C 244 du 1^{er} octobre 2004, *Opus cité*.

¹⁰⁹³ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 223.

¹⁰⁹⁴ On citera les exemples de la liquidation ou de la reprise par une autre institution financière, sans que cela constitue une entrave à la concurrence.

¹⁰⁹⁵ « Le cas échéant, la Commission fera appel à un consultant externe pour l'examen des plans de restructuration qui lui auront été notifiés afin d'apprécier la viabilité, la répartition des charges et la limitation des distorsions de concurrence. Elle pourra également demander une certification de divers éléments par des contrôleurs ». Commission européenne, Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles du traité CE relatives aux aides d'Etat, J.O. C 195, *Opus cité*.

Par ailleurs, pour que les Etats puissent mettre en œuvre des stratégies durables pour restaurer la viabilité de leurs institutions financières, ces institutions doivent procéder à des simulations de crise prévues dans le plan. Ces « *Stress tests* » permettent d'affirmer que les banques concernées sont viables à long terme puisqu'elles sont en mesure de couvrir la totalité de leurs coûts, y compris les coûts d'amortissement et les charges financières, et d'obtenir un rendement approprié de leurs fonds propres compte tenu de leur profil de risque¹⁰⁹⁶.

Enfin, la Commission suggère aux Etats membres d'inciter les institutions financières à participer aux plans de sauvetage qu'ils organisent, à l'aide des mesures qui peuvent être mises en place à cette fin. En outre, les institutions qui souhaitent participer à ce plan de sauvetage doivent, dans un délai de six mois, suite à l'annonce par l'Etat de son intention de le mettre en œuvre, se manifester et procurer les informations requises¹⁰⁹⁷.

Parmi les décisions prises par la Commission à cet égard, nous pouvons mentionner les exemples concernant les plans de restructuration du Lloyds Banking Group et du groupe ABN AMRO (banque commerciale et d'investissement néerlandaise)¹⁰⁹⁸.

Dans le cas du Lloyds Banking Group, la Commission européenne a approuvé le plan de restructuration qui a été présenté, le 16 juillet 2009, d'un montant de 19 milliards euros. Elle l'a approuvé après l'examen des aides initiales et nouvelles, effectué à la lumière de la communication de la Commission sur les restructurations, en constatant que ce plan est conforme aux principes prévus dans cette communication et compatible aux règles de l'Union européenne autorisant des aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre, article 107, paragraphe 3, b) du TFUE¹⁰⁹⁹. La Commission précise que « les mesures prévoient notamment que Lloyds assumera une large part des coûts de restructuration ; elles lui garantissent un avenir durable sans l'appui continu de l'Etat et n'entraîneront pas de distorsions de concurrence indues »¹¹⁰⁰. Par ailleurs, ce plan prévoit que le Lloyds Banking Group doit abandonner quelques activités afin de réduire les incidences de l'aide sur la concurrence. Enfin,

¹⁰⁹⁶ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, Opus cité, p. 224.

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*, p. 222.

¹⁰⁹⁸ « ABN Amro Group NV (ci-après la « requérante » ou « ABN Amro »), est une institution financière qui a son siège social à Amsterdam (Pays-Bas) et qui offre des services bancaires à des personnes privées, à des entreprises et à des clients institutionnels dans 28 pays ». Trib., arrêt du 8 avril 2014, ABN Amro Group NV c/ Commission européenne, aff. T-319/11, ECLI:EU:T:2014:186, pt. 7.

¹⁰⁹⁹ Commission européenne, Communiqué IP/09/ 1728, « La Commission approuve le plan de restructuration du Lloyds Banking Group », 18 novembre 2009.

¹¹⁰⁰ *Ibid.*

la Commission a affirmé que le plan de restructuration du Lloyds Bankig Group assure un partage équitable des pertes antérieures et que la Lloyds Bank et ses investisseurs participent, dans une très large mesure, à la couverture des coûts de restructuration¹¹⁰¹.

Ce plan démontre, à nouveau, l'importance des règles relatives aux aides d'Etat, pour assurer facilement une restructuration durable des banques, tout en évitant les distorsions de concurrence indues.

Par ailleurs, dans le cas du Groupe ABN AMRO¹¹⁰², les mesures d'aides et le plan de restructuration présentés par l'Etat néerlandais ont été approuvés par la Commission en vertu des règles du traité TFUE relatives aux aides d'Etat destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre article 107.3.b, et à condition de respecter certaines mesures visant à consolider la viabilité du groupe¹¹⁰³. Ces mesures assurent la contribution du Groupe, dans une très large part, au financement des coûts de sa restructuration et éviteront que « des fonds publics servent à financer une stratégie commerciale agressive aux dépens des concurrents qui doivent fonctionner sans aides d'Etat »¹¹⁰⁴. Il faut comprendre que ces fonds doivent être utilisés seulement pour consolider la viabilité de l'entité issue de la fusion¹¹⁰⁵. Ces mesures obligent, d'une part, le Groupe à ne pas procéder à des acquisitions et, d'autre part, à atteindre une position forte dans le secteur financier. Comme l'a indiqué Joaquín Almunia, ces mesures sont de nature à garantir que l'aide à la restructuration soit utilisée pour assurer la viabilité à long terme du Groupe ABN AMRO et pour prévenir le fait que ces aides procèdent à un financement des initiatives faussant la concurrence. En effet, « la distorsion de concurrence ou la menace d'une telle distorsion est un élément constitutif d'une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE »¹¹⁰⁶.

A l'inverse des autres affaires, la Commission a affirmé, lors de son enquête, que les aides peuvent résulter parfois d'entités commerciales séparées de leur siège principal et « qui se sont ainsi retrouvées dans la situation d'entités autonomes sous-capitalisées incapables de

¹¹⁰¹ *Ibid.*

¹¹⁰² Commission européenne, communiqué IP/11/406, « L'ensemble des mesures de restructuration est mis en œuvre depuis octobre 2008, date à laquelle l'Etat néerlandais a racheté Fortis Bank Nederland et les activités de l'ancienne banque ABN AMRO aux Pays-Bas, qui ont ensuite fusionné pour former le groupe ABN AMRO », 5 avril 2011.

¹¹⁰³ *Ibid.*

¹¹⁰⁴ Commission européenne, Communiqué IP/11/406, *Opus cité*.

¹¹⁰⁵ *Ibid.*

¹¹⁰⁶ Trib., arrêt du 8 avril 2014, ABN Amro Group NV c/ Commission européenne, aff. T-319/11, *Opus cité*, pt. 45.

faire face aux coûts initiaux liés à la fusion »¹¹⁰⁷. De plus, la Commission a prévu qu'aucune cession ou abandon de ses activités n'est nécessaire en raison du montant limité de l'aide à la restructuration.

La communication du 23 juillet (complétant celle du 23 juillet 2009 qui, elle-même, a été prorogée par les communications des 1^{er} décembre 2010 et 1^{er} décembre 2011) apporte, notamment, des orientations plus détaillées sur la participation des actionnaires et des créanciers subordonnés aux charges¹¹⁰⁸. A propos de la répartition de ces charges, l'octroi des aides a été exigé par la Commission par le biais de sa communication de 2013 qui stipule les modalités prévoyant une juste répartition des charges¹¹⁰⁹ associant les investisseurs existants¹¹¹⁰.

Le 6 novembre 2014, la Cour constitutionnelle slovène a saisi la CJUE à titre préjudiciel ; la question portait sur la validité et l'interprétation des dispositions de la communication de la Commission concernant le secteur bancaire. Les demandes introduites par le Conseil d'Etat et par des particuliers devant la Cour constitutionnelle portaient sur la validité et l'interprétation des points 40 à 46 de la communication concernant le secteur financier de 2013, ainsi que sur l'interprétation de la directive 2012/30/UE du 25 octobre 2012 concernant la constitution de la société anonyme, le maintien et les modifications de son capital et de la directive 2001/24/CE du 4 avril 2001, en matière d'assainissement et de liquidation des institutions financières¹¹¹¹. A propos de la question de la conformité de la condition de répartition des charges de plusieurs dispositions du droit de l'Union, la Cour a conclu, dans son arrêt du 19 juillet 2016, que ladite communication a été adoptée sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous b) du TFUE selon laquelle la Commission peut considérer comme compatibles avec le marché intérieur les aides visant à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre¹¹¹². Elle a souligné que les mesures de répartition des charges visent à garantir, préalablement avant l'attribution de toute aide d'Etat, que les banques accusant un déficit de fonds propres doivent

¹¹⁰⁷ Commission européenne, Communiqué IP/11/406, *Opus cité*.

¹¹⁰⁸ Ministère de l'Economie, *Vade-mecum* des aides d'État, Direction des Affaires Juridiques, *Opus cité*, pp. 225-226.

¹¹⁰⁹ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière « Communication concernant le secteur bancaire », *Opus cité*, pt. 41.

¹¹¹⁰ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière « Communication concernant le secteur bancaire », *Opus cité*, pt. 40.

¹¹¹¹ CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, pt. 1.

¹¹¹² *Ibid.*, pts. 46, 48 et 49.

travailler avec leurs investisseurs à la baisse de celui-ci avec, notamment, la mobilisation des capitaux propres et avec la contribution des créanciers subordonnés afin de limiter l'importance de l'aide d'Etat accordée¹¹¹³. En outre, la CJUE a considéré que, dans le cas contraire, des distorsions de concurrence apparaîtraient si des banques, dont les actionnaires et les créanciers subordonnés n'avaient pas participé à la baisse du déficit de fonds propres, recevaient une aide d'Etat plus élevée que celle qui aurait été suffisante pour combler le déficit résiduel de fonds propres¹¹¹⁴. La Cour de justice a rappelé que la directive (UE) 2012/30 du 25 octobre 2012¹¹¹⁵ prévoit que toute augmentation ou réduction du capital des sociétés anonymes doit être subordonnée à une décision de l'assemblée générale de la société¹¹¹⁶. Elle a estimé que, par conséquent, la validité de la communication concernant le secteur bancaire au regard de la directive 2012/30 ne saurait être toujours remise en cause si les Etats membres sont amenés éventuellement, dans un contexte particulier, à adopter ces mesures de répartition des charges sans tout d'abord avoir interrogé l'Assemblée générale de la société et obtenu son accord¹¹¹⁷. Ces mesures imposées par les autorités nationales constituant des mesures exceptionnelles ne peuvent être mises en place que dans le cas d'une perturbation grave de l'économie ou dans l'objectif de faire face à des risques systémiques¹¹¹⁸. Etant donné que celles-ci ont été adoptées en vue de redresser la position financière des institutions financières et de remédier au déficit de ces dernières, la CJUE a jugé qu'elles relèvent de la notion de « mesures d'assainissement » au sens de la directive¹¹¹⁹ 2001/24/CE¹¹²⁰.

¹¹¹³ *Ibid.*, pt. 56.

¹¹¹⁴ *Ibid.*, pt. 57.

¹¹¹⁵ Directive 2012/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital, L 315/74, 14 novembre 2012.

¹¹¹⁶ CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, *Opus cité*, pt. 82.

¹¹¹⁷ *Ibid.*, pt. 85.

¹¹¹⁸ *Ibid.*, pt. 88.

¹¹¹⁹ Directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit, L 125/15, 5 mai 2001.

¹¹²⁰ CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, *Opus cité*, pt. 115, 6).

Chapitre 2. Les mesures d'aides exceptionnelles prévues à l'économie réelle

Cette situation de crise qui devenait systémique a touché inévitablement l'économie réelle. En effet, les indicateurs économiques se sont de plus en plus effondrés, l'industrie a reçu moins de commandes et les entreprises ont souffert d'une baisse de leurs bénéfices et les banques n'ont plus prêté à leurs clients. Face à ce risque d'effondrement de l'économie réelle, la Commission a assoupli le cadre des régimes d'aides de l'ensemble des entreprises non financières afin de faciliter leurs accès aux financements adaptés pour les entreprises saines et en difficulté (Section 1). Au cours de l'année 2008, le secteur automobile connaît une crise exceptionnelle, qui est à la fois une crise de demande et une crise financière ; les entreprises de ce secteur ont donc éprouvé des difficultés pour financer leurs activités. Afin de faire face à cette situation, la Commission a adopté des mesures d'aides pour financer et stabiliser ce secteur, et pour le redynamiser après le mal qu'il a subi pendant la crise (Section 2).

Dans sa communication de 2013, la Commission a indiqué que la stabilité financière suppose aussi de garantir la distribution des crédits nécessaires au financement de l'économie réelle¹¹²¹. Par conséquent, dans l'application des règles d'aides d'Etat, la Commission devra tenir compte de la situation macroéconomique qui influe à la fois sur la viabilité des banques et sur la nécessité de l'accès aux crédits pour les entreprises¹¹²². S'agissant des soutiens de trésorerie, autres que l'apport de liquidités par les banques centrales, ces garanties peuvent être accordées dans des cas exceptionnels de manière à couvrir les expositions de la Banque européenne d'investissement à l'égard des banques afin de redynamiser l'attribution des crédits à l'économie réelle dans les Etats membres dans lesquels les conditions d'emprunt s'avèrent très compliquées par rapport à la moyenne de l'Union¹¹²³.

Section 1. L'assouplissement du régime d'aide en faveur des PME et des grandes entreprises

La Commission européenne a adopté une communication concernant le cadre temporaire d'aides d'Etat pour permettre aux Etats membres d'accorder des mesures d'aides facilitant

¹¹²¹ Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière « Communication concernant le secteur bancaire », *Opus cité*, pt. 7.

¹¹²² *Ibid.*, pt. 9.

¹¹²³ *Ibid.*, pt. 61.

l'accès aux financements aux entreprises souffrant de difficultés endogènes ou exogènes, et pour lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle.

Cet assouplissement du régime d'aides a autorisé les Etats membres, d'une part, à intervenir d'une manière plus importante (cas des garanties publiques et des bonifications des taux d'intérêt) et à faciliter l'accès au financement des entreprises en difficulté endogène ou exogène, sachant que ce nouveau cadre d'aides a autorisé les Etats à octroyer des aides individuelles et *ad hoc* exemptées de l'obligation de notification préalable dans des conditions précises, et à accorder individuellement des aides à des entreprises définies d'une manière générale par des régimes généraux pour une période déterminée (§.1). Et, d'autre part, la Commission prévoit aussi des assouplissements à l'encadrement d'aides sous forme de capital-investissement afin d'encourager les investissements des entreprises dans l'avenir, en particulier dans une économie caractérisée par une croissance durable, « puisque la crise actuelle appelle des réponses immédiates, mais aussi une réflexion sur le long terme »¹¹²⁴ (§.2).

§.1. Un régime facilitant l'accès des entreprises au financement

Les banques, qui accordent de moins en moins de prêts, ont pesé sur les entreprises qui ont subi, à leur tour, des difficultés d'accès au crédit¹¹²⁵. A cet effet, la Commission a adopté, sur le fondement de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE en janvier 2009, un nouveau cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière, en s'appuyant sur deux actions essentielles. Elle vise à permettre aux Etats de faciliter et d'améliorer l'accès des entreprises aux financements suffisants et abordables, tout en élargissant le champ des bénéficiaires (A), en raison de « l'assèchement du crédit, dû à la tourmente financière, qui avait mis les entreprises et l'économie toute entière en péril »¹¹²⁶. La Commission avait prévu que ce dispositif serait applicable jusqu'à la fin de 2010, mais elle l'a prolongé ultérieurement jusqu'au 31 mars 2011, « tout en l'assortissant de nouvelles conditions pour assurer la transition vers une suppression progressive des mesures de crise »¹¹²⁷ (B). A cet effet, elle a considéré,

¹¹²⁴*Ibid.*

¹¹²⁵ BRICONGNE J.-C., La crise des « subprimes » : de la crise financière à la crise économique, *Opus cité*, p. 33.

¹¹²⁶ KROES Neelie, « Politique de la concurrence – au cœur de la relance économique Conférence au Cercle des Européens », SPEECH/09/113, Paris, le 13 mars 2009. (Commission européenne).

¹¹²⁷ Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : la Commission prolonge le cadre temporaire en l'assortissant de conditions plus strictes, communiqué IP/10/1636, Bruxelles, 1^{er} décembre 2010.

dans sa communication au Conseil européen, « qu'il importe d'apporter une réponse macroéconomique et contra cyclique à la crise sous la forme d'un ensemble ambitieux d'actions destinées à soutenir l'économie réelle »¹¹²⁸. Cela veut dire que la Commission est tenue d'assurer l'équilibre entre les objectifs macroéconomiques et les règles de concurrence.

A. Le champ d'application du cadre temporaire

Comme nous l'avons déjà évoqué auparavant, le secteur financier, qui a subi des tensions aiguës en 2008, a entraîné, à son tour, une récession et un ralentissement de l'économie réelle. Ce ralentissement, qui a touché les entreprises, les ménages, les investisseurs et l'emploi, est dû, au premier chef, à la politique des banques à faire recours au « mécanisme de l'effet levier inversé » qui a abouti à resserrer les crédits. En raison de ce resserrement, les entreprises ont commencé à éprouver des difficultés qui ont risqué de porter atteinte « non seulement aux entreprises fragiles dépourvues de marges de solvabilité, mais aussi aux entreprises saines qui devront faire face à une soudaine pénurie du crédit, voire à son indisponibilité »¹¹²⁹. Cette situation était partiellement celle des PME comme l'a indiqué la Commission. Par ailleurs, cette dernière a précisé, dans sa communication, que, dans la pratique, les petites et moyennes entreprises souffraient plus des difficultés à accéder aux financements que les grandes ; on compte plus de 23 millions de PME dans l'Union européenne, soit 99 % des entreprises¹¹³⁰. Cela signifie que le nouveau cadre s'adressait tout d'abord aux PME. Le rôle essentiel joué par les petites et moyennes entreprises (PME) dans l'économie européenne a été reconnu à plusieurs reprises. A cet égard, le « Small Business Act » (SBA) pour l'Europe, adopté en juin 2008, reflète la volonté de la Commission de consacrer le principe du « Penser aux PME d'abord »¹¹³¹, dans le processus législatif et dans le comportement administratif, et d'en encourager le développement. C'est ce qu'a affirmé, notamment, la Commissaire à la concurrence en soulignant que

¹¹²⁸ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil européen : « Un plan européen pour la relance économique », Bruxelles, le 26 novembre 2008, *Opus cité*.

¹¹²⁹ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, pp.1-9.

¹¹³⁰ Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, « Guide pour la formation dans les PME », FARVAQUE N., VOSS E., ORSEU Wilke, Maack and Partner Lille/Hambourg, août 2009, p. 9.

¹¹³¹ Commission européenne, «Think Small First» A «Small Business Act for Europe», « Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee of the regions », COM (2008) 394 final, Bruxelles, 25 juin 2008.

pour surmonter les problèmes financiers insufflés par le resserrement du crédit, et rencontrés par les entreprises, et, en particulier les PME, les aides d'Etat doivent être ciblées¹¹³².

De plus, cette situation de crise pourrait avoir des effets très néfastes sur l'ensemble des entreprises saines et des investissements. La Commission a indiqué, dans « le cadre temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle », que les différentes mesures prévues dans ce cadre ne s'appliquent qu'aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté le 1^{er} juillet 2008¹¹³³. C'est la raison pour laquelle, l'adoption du règlement (CE) n°800/2008 a prévu, notamment dans son article 1^{er} paragraphe 7, de définir les conditions à remplir pour être considérée comme une entreprise en difficulté. Par ailleurs, ces mesures ne s'appliquent pas seulement aux entreprises qui étaient en difficulté à la date du 1^{er} juillet 2008, mais aussi à celles qui ont subi des difficultés par la suite, en raison de la crise financière et économique de 2008.

B. Les différentes catégories d'aides destinées au soutien du financement des entreprises dans le contexte de crise

Dans le cadre temporaire destiné à favoriser l'accès des entreprises aux financements, la Commission a adopté des mesures et des outils supplémentaires afin de lutter contre les effets du resserrement des crédits sur l'économie réelle. Ce cadre temporaire fait partie intégrante du plan pour la relance économique¹¹³⁴ approuvé par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, pour rétablir la confiance dans l'économie européenne.

Ce dernier a assoupli les conditions et les mesures d'aides prévues dans le plan de relance, afin de faire face à l'aggravation de la crise sur l'économie réelle.

Les aides forfaitaires ont un montant limité. Avant la crise, il s'élevait à 200.000 euros ; avec la crise, ce montant a été porté au maximum à 500.000 euros par entreprise. Il en

¹¹³² Commission européenne, Communiqué IP/08/1993, Aides d'Etat : la Commission adopte un cadre temporaire à l'intention des Etats membres afin de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle, Bruxelles, le 17 décembre 2008.

¹¹³³ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, point 4.2.2, c.

¹¹³⁴ Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission lance un ambitieux plan de relance pour la croissance et l'emploi, pour stimuler la demande et rétablir la confiance dans l'économie européenne, IP/08/1771 Bruxelles, le 26 novembre 2008.

ressort que cette règle de « *minimis* » n'occasionne que peu d'incidences et d'effets de distorsion sur la concurrence. N'étant pas cumulables aux mesures temporaires accordées dans les mêmes cas de figure et venant également en déduction de ces dernières, les aides forfaitaires doivent être déclarées après le 1^{er} janvier 2008 ; elles entreront donc dans le calcul du montant forfaitaire de 500.000 euros. En outre, dans le respect des lignes directrices ou des règlements d'exemption par catégorie applicables, les mesures temporaires peuvent s'ajouter à d'autres aides compatibles ou d'autres formes de financement communautaire¹¹³⁵.

Ces mesures temporaires s'appuient sur la base de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, en vertu duquel la Commission peut affirmer la compatibilité des aides « destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre » avec le marché intérieur.

La Commission a ajouté de nouvelles mesures temporaires, en modifiant les instruments existants, afin de donner aux Etats membres des possibilités supplémentaires pour faire face aux effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle¹¹³⁶. Comme nous l'avons déjà énoncé, la Commission a prévu la possibilité, au cours des années 2009 et 2010 (1^{er} janvier 2008 jusqu'à 31 décembre 2010), d'accorder des aides forfaitaires d'un montant de 500.000 euros. Mais cela ne veut pas dire qu'elle a relevé le seuil de « *minimis* » qui demeure fixé à 200.000 euros. En revanche, « les aides forfaitaires doivent s'inscrire au sein d'un régime d'aides qui sera notifié : il ne peut donc y avoir d'aide individuelle ad hoc fondée sur cette disposition »¹¹³⁷.

La Lettonie, par exemple, a connu à partir du quatrième trimestre 2008, une grave perturbation de son économie. Cet état de fait ayant été reconnu par la Commission, cette dernière (en vertu de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE (ex-article 87, paragraphe 3, b) du TCE) a estimé que ce pays répondait aux conditions fixées par le nouveau cadre temporaire. Par conséquent, afin de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle, au cours des années 2009-2010, il lui est autorisé d'accorder des aides d'un montant maximal de 500.000 euros par bénéficiaire, à savoir les entreprises qui n'étaient pas en difficulté le 1^{er}

¹¹³⁵ Commission européenne, « Guide Des Règles Communautaires applicables aux aides d'Etat en faveur des PME, (Y compris les aides d'Etats temporaires destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière de 2008), 25 février 2009, p. 37.

¹¹³⁶ Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, Rapport sur la politique de concurrence 2008, SEC (2009)1004 final, COM (2009)374, Bruxelles, le 23 juillet 2009, pt. 81, p.29.

¹¹³⁷ SORIN J., *Vade-mecum des aides d'Etat*, Paris : La Documentation française, 2009, p. 254.

juillet 2008, donc les entreprises aux prises avec des problèmes exogènes du fait du resserrement du crédit. Ainsi, ces mesures ont contribué à atténuer les difficultés des entreprises lettones affectées par la crise, sans pour autant fausser indûment la concurrence. Les excellents rapports entre la Commission et la Lettonie ont permis aux aides d'être délivrées très rapidement¹¹³⁸.

En ce qui concerne le cas de la Hongrie, il est quelque peu différent car on est face à la prolongation jusqu'au 31 décembre 2011 du régime de soutien à l'économie réelle dont bénéficie déjà ce pays depuis le 1^{er} décembre 2010. En outre, lui seront accordés les mêmes dispositifs que la Lettonie en matière d'aides d'un montant de 500.000 euros par bénéficiaire et dans les mêmes conditions puisque la Hongrie lutte aussi contre la crise économique et financière.

La Commission a considéré que la prolongation de ce régime, était conforme à son cadre temporaire, « du fait que sa durée était limitée, qu'il respectait les seuils fixés et qu'il ne s'appliquait qu'aux entreprises qui ne se trouvaient pas en difficulté au 1^{er} juillet 2008 »¹¹³⁹. Cela veut dire que la prolongation du régime hongrois, autorisé par la Commission, va permettre de « remédier à une perturbation grave de l'économie » hongroise et qu'elle est, de ce fait, compatible avec l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE. Au fur et à mesure de l'amélioration de la situation économique, ces mesures d'aide exceptionnelles se justifient moins et peuvent être progressivement supprimées, « afin de permettre la restructuration indispensable des industries européennes et de limiter les distorsions de concurrence au sein du marché intérieur »¹¹⁴⁰.

S'agissant des conditionnalités juridiques des aides sous forme de garanties, le cadre existant de la communication de la Commission sur l'application des articles 107 et 108 du TFUE (ex-articles 87 et 88 du traité CE), des aides d'Etat sous forme de garanties, ne fournit pas les critères d'appréciation de la compatibilité de garanties publiques. Ce cadre vise essentiellement à préciser les conditions dans lesquelles une garantie d'Etat ne constitue pas une aide

¹¹³⁸ Commission européenne, Communiqué de presse IP/09/442, le régime temporaire letton prévoyant des aides d'un montant maximal de 500 000 euros, Bruxelles, le 20 mars 2009.

¹¹³⁹ Commission européenne, Communiqué IP/10/1749, Aides d'Etat : la Commission autorise la prolongation du régime hongrois de soutien à l'économie réelle, une première depuis l'extension du cadre temporaire, Bruxelles, le 20 décembre 2010.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*

au sens des articles 107 et 108 du TFUE (ex-articles 87 et 88 du traité CE)¹¹⁴¹. Mais la Commission a adopté, le 17 décembre 2008, un nouveau cadre pour les mesures existantes afin d'encourager davantage l'accès au financement et de réduire les risques liés aux institutions financières. Ce nouveau cadre a admis durant un délai limité des garanties de prêts subventionnées qui peuvent mettre en œuvre des solutions bien appropriées et bien ciblées à ce contexte de crise qui affecte l'économie réelle¹¹⁴².

La Commission a signalé, dans sa communication du 17 décembre 2008, que ces aides sous forme de garanties doivent remplir plusieurs conditions pour qu'elles soient compatibles avec le marché de l'Union européenne en vue de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE. Par ailleurs la Commission a établi une distinction entre les conditions relatives aux PME et celles relatives aux grandes entreprises. En ce qui concerne la réduction de la prime annuelle à verser pour de nouvelles garanties accordées conformément aux dispositions concernant la prime « refuge » figurant en annexe¹¹⁴³, elle a considéré que les Etats membres doivent accorder aux PME une réduction allant jusqu'à 25 % de la prime annuelle, et une réduction de 15% pour les grandes entreprises, et cela pour une durée de deux ans maximum à compter de la date de l'octroi de la garantie, sauf dans le cas où la date du prêt sous-jacent est supérieure à deux ans¹¹⁴⁴. Dans ce cas, les Etats membres auront la possibilité d'appliquer les primes « refuges », pendant une durée supplémentaire de huit ans au maximum, sans réduction¹¹⁴⁵.

Par ailleurs, en ce qui concerne les conditions liées au montant maximal du prêt, la Commission a établi une distinction entre les entreprises qui ont été créées avant le 1^{er} janvier 2008 et celles instituées le 1^{er} janvier 2008 ou après. D'une part, elle a précisé que le montant maximal du prêt ne doit pas dépasser le coût salarial annuel d'activité et, d'autre part, pour le

¹¹⁴¹ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, *Opus cité*, pt. 3.

¹¹⁴² *Ibid.*, pt. 4.3.2.

¹¹⁴³ « Les primes figurant en annexe précisent les dispositions relatives à la prime « refuge » de la communication de la Commission [...], (J.O. C 155 du 20 juin 2008), en prenant en compte différents niveaux de sûretés. Elles peuvent être utilisées en tant que référence pour calculer l'élément d'aide compatible contenu dans les garanties relevant du point 4.2 du présent cadre. [...]. Toutefois, pour chaque catégorie de notation, la prime « refuge » fixée dans la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties (J.O. C 155 du 20 juin 2008) demeure le plafond de la prime ».

¹¹⁴⁴ CONDOMINES A., « Point sur le contrôle communautaire des aides d'Etat », *ECONOMAG*, Bruxelles, 2009, [visité le 17/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.economag.com/archives/251>

¹¹⁴⁵ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, pt. 4.3.2. a).

deuxième cas, que le montant maximal du prêt ne doit pas excéder le coût salarial annuel total des deux premières années d'activité¹¹⁴⁶.

De plus, la Commission a précisé, dans sa communication, que la garantie peut concerner soit les crédits aux investissements, soit les crédits-fonds de roulement, en limitant la garantie à 90% du montant total du prêt¹¹⁴⁷. Enfin, elle a indiqué que les entreprises bénéficiaires de l'aide ne doivent pas être en difficulté à la date du 1^{er} juillet 2008, mais que cette aide « peut s'appliquer aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté à cette date mais qui ont commencé à connaître des problèmes par la suite en raison de la crise financière et économique mondiale »¹¹⁴⁸. La Commission européenne a adopté plusieurs décisions, en vertu des règles du TFUE sur les aides d'Etat, concernant les mesures qui permettent aux Etats membres d'accorder des aides sous forme de garanties. Nous pouvons illustrer ces décisions par quelques exemples significatifs :

Le Luxembourg, dans le cadre du régime temporaire de garanties, s'est vu autoriser, le 12 mars 2009, le régime d'aides qu'il avait soumis à la Commission (en vertu de sa compatibilité avec l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, (ex-art. 87, paragraphe 3, b) du TCE). Cela lui a permis d'accorder, jusqu'au 31 décembre 2010, « des aides sous forme de garanties pour des crédits d'investissements et de fonds de roulement aux entreprises susceptibles d'avoir une influence structurante sur l'économie nationale ou régionale »¹¹⁴⁹.

A ce propos, cette mesure a permis de relancer les entreprises affectées par la conjoncture sans pour autant donner lieu à des distorsions de concurrence disproportionnées. Il en a été de même pour la France qui s'est vu autoriser son régime d'aides temporaire, sous les mêmes conditions jusqu'au 31 décembre 2010. Il est accordé aux autorités nationales, régionales et locales afin qu'elles les distribuent aux entreprises en difficulté.

En effet, la Commission a estimé que ce régime remplit les conditions de l'encadrement temporaire du 17 décembre 2008, puisqu'il est limité à une période précise, respecte les seuils fixés ; sa portée est limitée aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 1^{er} juillet

¹¹⁴⁶ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, *Opus cité*, pt. 4.3.2. d).

¹¹⁴⁷ *Ibid.*, 4.3.2. f) et g).

¹¹⁴⁸ Commission européenne, JOCE C 016 du 22 janvier 2009, *Opus cité*, paragraphe 4.3.2.

¹¹⁴⁹ Commission européenne, Communiqué IP/09/392, Aides d'Etat : la Commission autorise le régime temporaire luxembourgeois de garanties, Bruxelles, le 12 mars 2009.

2008¹¹⁵⁰. Par conséquent, elle a validé sa compatibilité avec l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE qui permet d'accorder des aides pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre¹¹⁵¹.

Les autorités françaises ont adopté ce régime en tenant compte des règles du cadre temporaire du 17 décembre 2008 et, notamment, des conditions d'octroi des aides sous la forme de garanties subventionnées susmentionnées.

Cette facilité d'accès aux prêts a pu constituer un moyen efficace pour encourager l'investissement productif et la reprise économique sans pour autant fausser indûment la concurrence¹¹⁵².

Cependant, des modalités d'application ont été prévues en ce qui concerne les aides sous forme de prêts bonifiés.

Tout d'abord, ces aides ne peuvent être utilisées pendant une période temporaire déterminée, pour accorder des bonifications d'intérêts à des prêts accordés aux entreprises¹¹⁵³.

La communication a adopté, dans le cadre existant, « une méthode de calcul du taux de référence basé sur le taux de référence du marché monétaire (IBOR) à un an, majoré de marges allant de 60 à 1 000 points de base, en fonction de la solvabilité de l'entreprise et du niveau de sûreté offert »¹¹⁵⁴.

En effet, dans le but de lutter contre les difficultés d'accès au financement éprouvées par les entreprises, la Commission a prévu, dans le cadre temporaire du 17 décembre 2008, « que les prêts publics ou privés soient accordés à un taux d'intérêt, [...], majoré de la prime de risque de crédit correspondant au profil de risque du bénéficiaire »¹¹⁵⁵.

¹¹⁵⁰ Commission européenne, Communiqué de presse, IP/09/332, Aides d'État : la Commission autorise le régime d'aides temporaire français permettant le recours à des garanties subventionnées pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 27 février 2009.

¹¹⁵¹ *Ibid.*

¹¹⁵² Commission européenne, Communiqué de presse, IP/09/332, Aides d'État : la Commission autorise le régime d'aides temporaire français permettant le recours à des garanties subventionnées pour dynamiser l'économie réelle, *Opus cité.*

¹¹⁵³ CONDOMINES A., « *Point sur le contrôle communautaire des aides d'Etat* », *Opus cité.*

¹¹⁵⁴ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), paragraphe 4.4.1.

¹¹⁵⁵ *Ibid.* paragraphe 4.4.2.

Ensuite, ces mesures d'aides temporaires sont accordées et appréciées suivant un taux d'intérêt différent de celui établi par la communication relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation. Elles ne seront considérées que temporairement compatibles avec le traité sur la base de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, si elles satisfont les conditions prévues par le nouveau cadre temporaire¹¹⁵⁶. Ce dernier a précisé que les bonifications s'appliquent à tous contrats de prêts conclus au plus tard le 31 décembre 2010, les taux d'intérêt réduits pouvant s'appliquer aux paiements d'intérêts avant le 31 décembre 2012¹¹⁵⁷. Enfin, la Commission a indiqué que les entreprises bénéficiaires de l'aide ne devaient pas être en difficulté au 1^{er} juillet 2008¹¹⁵⁸, ou avoir subi des problèmes du fait de la crise financière et économique¹¹⁵⁹.

Ainsi, la Commission européenne a adopté plusieurs décisions, en vertu des règles du TFUE sur les aides d'Etat, concernant les mesures qui permettent aux Etats membres d'accorder des aides sous forme de prêts bonifiés. Parmi ces décisions, s'illustre l'exemple du régime d'aides « KfW-Sonder programm 2009 » de l'Allemagne. Dans ces décisions du présent régime, publiées sous les n°661/2008 et n°668/2008, la Commission européenne a autorisé, en vertu des règles du traité CE sur les aides d'Etat, deux mesures présentées par l'Allemagne pour faire face à la crise de l'économie réelle. Ce régime d'aides prévoit deux types de mesures, dont la première « constitue un programme de prêts doté d'un budget de 15 milliards d'euros destiné à fournir des liquidités aux entreprises touchées par le resserrement actuel du crédit, et prévoit d'octroyer des réductions de taux d'intérêt sur les prêts d'un montant maximal de 50 millions d'euros »¹¹⁶⁰, à condition que le chiffre d'affaires de ces entreprises ne dépasse pas les 500 millions d'euros. Cette mesure est destinée à financer des investissements et des fonds de roulement¹¹⁶¹. La Commission a considéré qu'elle est compatible avec l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, puisqu'elle répond aux conditions prévues dans la section 4.4.2 du cadre temporaire.

¹¹⁵⁶ Commission européenne, Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties, J.O. C155/10, 2008/C 155/02, 22 juin 2008, pt. 3.5.

¹¹⁵⁷ Commission européenne, Communiqué de presse, Aide d'Etat N 15/2009 : Régime temporaire relatif aux aides sous forme de taux d'intérêt bonifié, C(2009) 802 final, Bruxelles, 4 février 2009, pt. 21.

¹¹⁵⁸ *Ibid.*, pt. 2.3. 10).

¹¹⁵⁹ Commission européenne, Régime temporaire relatif aux aides sous forme de taux d'intérêt bonifié, *Opus cité*, pt. 2.3. 10).

¹¹⁶⁰ Commission européenne, Communiqué IP/08/2063, Aides d'Etat : la Commission autorise les premières mesures destinées à faire face à la crise de l'économie réelle, Bruxelles, le 30 décembre 2008.

¹¹⁶¹ *Ibid.*

En ce qui concerne leur domaine d'application, ces mesures d'aides sont applicables à toutes les opérations de capital-investissement qui visent à aider « le développement et la croissance des entreprises : amorçage, création et dans les zones assistées capital expansion »¹¹⁶². Ces nouvelles mesures, prévues dans le cadre temporaire du 18 décembre 2008, retiennent les dispositions prévues dans les lignes directrices sur le capital investissement du 18 août 2006. Par ailleurs, la Commission a adopté de nouvelles mesures en la matière, en raison de la crise qui a affecté les marchés financiers et qui a eu des effets pervers sur le marché du capital-investissement pour les PME qui sont en premières phases de croissance et de développement¹¹⁶³. Par ailleurs, la Commission a considéré qu'il est essentiel d'augmenter, temporairement, le seuil de sécurité des investissements en capital-investissement de manière à « répondre à l'accroissement du déficit de fonds propres, et de ramener temporairement le pourcentage minimal de participation des investisseurs privés à 30 % également pour les mesures ciblant les PME situées dans des régions non assistées »¹¹⁶⁴.

La Commission a fixé, sur la base de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, plusieurs limites afin d'adapter temporairement ces aides. Les limites prévues, dans le cadre temporaire du 17 décembre 2008, fixent les tranches maximales de financement au seuil de 1,5 à 2,5 millions d'euros par PME pour une durée limitée de 12 mois¹¹⁶⁵. En outre, elle a signalé que « le pourcentage minimum de financement devant provenir d'investisseurs privés est de 30 %, aussi bien dans les régions assistées qu'en dehors »¹¹⁶⁶.

Ainsi, au titre des règles du traité CE relatives aux aides d'État, le 5 février 2009, la Commission européenne a autorisé le régime allemand sur le capital-investissement, adapté sur la base du cadre temporaire du 17 décembre 2008, destiné à faciliter l'accès des entreprises au financement dans le contexte de la crise financière et économique de 2008. La Commission a considéré que ce régime d'aides allemand est compatible avec le marché intérieur de l'Union européenne, en vertu des dispositions du TFUE, relatives aux règles sur les aides d'Etat¹¹⁶⁷.

¹¹⁶² Commission européenne, France : Régime cadre temporaire d'interventions publiques en capital investissement dans les PME, Aide d'Etat n°36/2009, C (2009)5293, Bruxelles, 30 juin 2009, pt.5.

¹¹⁶³ *Ibid.*, pt. 2.1. 5).

¹¹⁶⁴ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, paragraphe 4.6.2.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, paragraphe 4.6.2 a).

¹¹⁶⁶ *Ibid.*

¹¹⁶⁷ Commission européenne, Communiqué IP/09/214, « Aides d'Etat : la Commission autorise une mesure prise par l'Allemagne pour faire face à la crise de l'économie réelle », Bruxelles, le 5 février 2009.

La mesure autorisée, intitulée « *Bundesrahmenregelung Risikokapital* », par la Commission, a donné la possibilité à l'Allemagne d'assouplir les investissements en capital-investissement jusqu'en 2010. En effet, elle « permettra notamment de faire passer les tranches d'investissement maximales de huit régimes d'investissement en capital-investissement mis en œuvre par des Länder allemands de 1,5 million d'euros à 2,5 millions d'euros par période de 12 mois et ce, jusqu'en 2010 »¹¹⁶⁸. Par ailleurs, les régimes visés par cette mesure vont contribuer à faciliter l'accès au capital-investissement pour les petites et moyennes entreprises (PME) en phase de démarrage¹¹⁶⁹. En outre, « la participation minimale des investisseurs privés est ramenée temporairement de 50 % à 30 % »¹¹⁷⁰.

De plus, la Commission a autorisé, des règles du traité CE relatives aux aides d'État, le 16 mars 2009, les modifications présentées par la France à son régime de capital-investissement de mars 2008, qui consiste à augmenter les tranches maximales de l'investissement qui passeront de 1,5 à 2,5 millions d'euros par période de douze mois, afin de dynamiser son économie réelle¹¹⁷¹. Par ailleurs, la Commission a considéré que ce projet de modification est compatible avec le marché intérieur, en vertu des dispositions du TFUE, relatives aux règles sur les aides d'État, et puisqu'il est adapté aux principes du cadre temporaire du 17 décembre 2008, adopté afin de faciliter aux entreprises l'accès au financement dans le contexte de la crise financière et économique de 2008¹¹⁷².

§.2 Les aides destinées à encourager les investissements des entreprises dans un avenir durable : une « solidarité de droit »

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission n'a pas adopté le cadre temporaire du 17 décembre 2008 seulement pour maintenir la continuité d'accès des entreprises au financement, mais aussi pour encourager, en parallèle, les entreprises à investir dans un avenir durable, en précisant que : « En raison de la crise économique et financière actuelle, les entreprises ont également plus de mal à accéder à des sources de financement pour produire des

¹¹⁶⁸ *Ibid.*

¹¹⁶⁹ *Ibid.*

¹¹⁷⁰ *Ibid.*

¹¹⁷¹ Commission européenne, Communiqué de presse, IP/09/406, Aides d'État : la Commission approuve la modification apportée au régime de capital-investissement adopté par la France pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 16 mars 2009.

¹¹⁷² *Ibid.*

produits plus respectueux de l'environnement »¹¹⁷³. Il s'agit là d'une réaction de l'Union européenne pour lutter contre la crise qui entrave la continuité et la croissance de l'investissement durable. Par ailleurs, la Commission a considéré que, malgré l'impact de la crise économique et financière de 2008, ces mesures d'aides, destinées à financer la production de produits verts, doivent rester une priorité, en indiquant que : « La production de produits plus respectueux de l'environnement, notamment de produits efficaces du point de vue énergétique, est dans l'intérêt communautaire et il importe que la crise financière n'entrave pas cet objectif »¹¹⁷⁴. A cet effet, la Commission a prévu, dans sa communication du 17 décembre 2008, que ces mesures d'aides en faveur des entreprises peuvent prendre la forme d'un prêt à taux préférentiel¹¹⁷⁵ ; il peut s'agir aussi d'une autorisation de prêts subventionnés¹¹⁷⁶ pour le développement de produits verts, ces prêts subventionnés (bonifiés), pouvant toutefois être des sources de distorsion de la concurrence. Face à cette situation, la Commission a signalé que ces prêts « doivent être strictement limités à des situations spécifiques et à des investissements ciblés »¹¹⁷⁷. Par ailleurs, elle a indiqué que ces mesures devaient remplir certaines conditions pour qu'elles soient compatibles avec le marché intérieur, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE et, notamment, les conditions concernant l'objet du financement. En outre, elle a précisé que les mesures doivent être en relation avec un investissement visant à la fabrication de nouveaux produits améliorant significativement la protection de l'environnement, ou être nécessaires pour encourager les entreprises à lancer de nouveaux projets¹¹⁷⁸.

¹¹⁷³ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, paragraphe 4.5.2.

¹¹⁷⁴ *Ibid.*

¹¹⁷⁵ Il a été signalé que la signification du « taux préférentiel » se rapproche de la signification monétaire : il constitue davantage un taux d'intérêt de base, qu'un meilleur taux, en précisant que : « *The prime rate, however, which is the rate charged on loans to most credit worthy business customers, serves in the loan market as an index of loan rates in general, although this rate is not a true market rate in the same sense in which the treasury-bill rate is. Rather it is a posted rate: it is announced by banks and changed infrequently* ». BORFHAN V.G.F., SHAPIRO E., SOLOMON E., WHITE W., *Money and Banking, analysis & policy in a Canadian Context*, 2^e éd., 1979, p. 451.

¹¹⁷⁶ « Un prêt bonifié est un prêt avec un taux d'intérêt réellement intéressant par rapport aux prêts bancaires classiques. Il offre un taux d'intérêt nettement plus bas. Il s'agit, la plupart du temps, de prêts accordés par des organismes étatiques. Tout le monde connaît le prêt à taux zéro ou a entendu parler du 1 % logement. Les emprunteurs qui peuvent prétendre à l'une de ces formules gagnent réellement de l'argent par rapport à un prêt bancaire ». Les prêts bonifiés, « Des prêts financièrement avantageux », [visité le 17/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.empruntez.net/prets-bonifies.html>

¹¹⁷⁷ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, paragraphe 4.5.2.

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, paragraphe 4.5.2.

En ce sens, la Commission a autorisé plusieurs régimes¹¹⁷⁹ temporaires afin de permettre aux Etats membres d'accorder des aides sous forme de prêts subventionnés ou à taux préférentiels. Parmi ces régimes autorisés par la Commission, on retrouve le régime temporaire français qui a donné la possibilité d'accorder des prêts bonifiés aux entreprises fabriquant des produits verts (A) et le régime du Royaume-Uni, consistant à introduire des garanties de prêts, d'une part, et des bonifications d'intérêts en faveur des entreprises produisant des produits écologiques (B), d'autre part.

A. Le régime temporaire français de prêts bonifiés aux entreprises fabriquant des produits verts

La Commission a autorisé le 3 février 2009, en vertu des règles du traité CE relatives aux aides d'Etat, le régime temporaire français qui donne la possibilité d'offrir des prêts à taux réduits aux entreprises investissant dans la fabrication de produits verts. Elle a considéré que ces mesures s'inscrivent dans la série des mesures adoptées par la France pour lutter contre la crise financière et économique de 2008. La Commission a signalé que les pouvoirs publics ont la possibilité d'accorder jusqu'au 31 décembre 2010 des prêts bonifiés, pour une durée de deux ans au maximum en précisant que « ces aides visent en particulier à soulager les entreprises qui rencontrent des problèmes de financement en raison du resserrement du crédit, tout en facilitant leur investissement dans des produits apportant un bénéfice environnemental »¹¹⁸⁰.

Par ailleurs, la Commission a considéré que ce régime remplit les conditions prévues dans le cadre temporaire du 17 décembre 2008, qui donne aux Etats membres des possibilités supplémentaires pour faciliter l'accès des entreprises au financement dans le contexte de la crise économique et financière¹¹⁸¹. En outre, elle en confirme la compatibilité avec l'article 107, paragraphe 3, du TFUE car les Etats membres peuvent accorder des aides à un Etat membre faisant face à une perturbation grave de son économie. Cette mesure permettra d'alléger le poids des crédits sur les entreprises touchées par la crise. En contrepartie, il leur est demandé d'investir

¹¹⁷⁹ Commission européenne, Communiqué MEMO/09/111, « Aides d'Etat : synthèse des mesures nationales adoptées en réponse à la crise économique et financière » : N11/2009 (France), N72/2009 (Royaume-Uni), N140/2009 (Espagne), N426/2009 (Allemagne), N542/2009 (Italie), Bruxelles, 17 mars 2009.

¹¹⁸⁰ Commission européenne, Communiqué IP/09/205, « Aides d'Etat : la Commission autorise un régime temporaire français permettant d'accorder des prêts bonifiés aux entreprises fabriquant des produits verts », Bruxelles, 3 février 2009.

¹¹⁸¹ *Ibid.*

dans des produits plus respectueux de l'environnement. Cela aura pour double effet de les engager dans une démarche réfléchie et responsable pour faire face aux défis futurs et aussi de sortir de la crise en présentant un modèle de business en accord avec les objectifs environnementaux de l'Union européenne¹¹⁸².

B. Le régime d'aides du Royaume-Uni en faveur des entreprises produisant des produits écologiques

La Commission a autorisé, en vertu des règles du traité CE relatives aux aides d'Etat, deux mesures temporaires d'aides présentées par le Royaume-Uni, le 19 février 2009, qui lui offrent la possibilité d'octroyer des garanties de prêts, d'une part, et des bonifications d'intérêts en faveur des entreprises produisant des produits écologiques, d'autre part¹¹⁸³. Outre cela, elle a considéré que ces deux mesures font partie intégrante du paquet de mesures adopté par le Royaume-Uni pour faire face à la crise économique et financière de 2008 et aider les entreprises à lutter contre les difficultés de financement en raison du resserrement du crédit¹¹⁸⁴.

Par ailleurs, la Commission a signalé que ces mesures remplissent les conditions prévues dans le cadre temporaire du 17 décembre 2008, qui donnent aux Etats membres des possibilités supplémentaires pour faciliter l'accès des entreprises au crédit dans le contexte de la crise de 2008. Ensuite, elle a précisé que ces mesures sont compatibles avec l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE. Elles aideront les entreprises dans le contexte de resserrement du crédit, « que ce soit avec les garanties de prêts ou avec les bonifications d'intérêts. Les prêts à taux réduit prévus pour les produits écologiques aideront également les entreprises à faire évoluer leurs modèles commerciaux dans le respect des objectifs de l'Union européenne en matière d'environnement, [...] »¹¹⁸⁵.

¹¹⁸² *Ibid.*

¹¹⁸³ Commission européenne, Communiqué IP/09/333, « Aides d'Etat : la Commission autorise le Royaume-Uni à introduire des garanties de prêts, d'une part, et des bonifications d'intérêts en faveur des entreprises produisant des produits écologiques, d'autre part », Bruxelles, le 27 février 2009.

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

¹¹⁸⁵ *Ibid.*

Section 2. Le plan de relance du secteur automobile : un renforcement de la compétitivité à long terme

Le secteur de l'industrie automobile est considéré comme étant l'un des principaux secteurs économiques de l'Union européenne¹¹⁸⁶. Il constitue, au sein du marché de l'Union européenne, un moteur important de croissance et d'exportation. Depuis le déclenchement de la crise financière de 2008, ce secteur a connu une forte dégradation.

Pour faire face à l'aggravation de la crise économique qui a touché ce secteur, les Etats membres et la Commission ont réagi pour le soutenir et pour y remédier. A cet égard, la Commission a adopté une communication le 25 février 2009¹¹⁸⁷. Elle y a prévu des orientations et des principes qui défendent une politique commune destinée à le soutenir, à réduire les conséquences perverses et à garantir sa compétitivité à long terme. Dans la même lignée de ce qu'elle a produit en matière d'instruments visant à faciliter l'accès au financement en se référant aux mesures prévues par l'encadrement temporaire des aides d'Etat du 17 décembre 2008, elle a permis aux Etats membres d'accorder des aides aux entreprises du secteur automobile qui éprouvent des difficultés à trouver des liquidités. Elle a pensé également à des dispositions particulières à l'octroi des aides d'Etat dans des situations particulières, afin de « stimuler la demande de nouveaux véhicules par une action nationale coordonnée, minimiser les coûts sociaux, conserver la main-d'œuvre qualifiée et défendre une concurrence équitable sur des marchés ouverts »¹¹⁸⁸ (§.1).

En outre, la Commission a autorisé des régimes d'aides afin d'encourager l'investissement durable au sein du secteur automobile, en indiquant que « l'augmentation de la demande de voitures à faibles émissions et le resserrement du cadre réglementaire imposent des investis-

¹¹⁸⁶ « L'Union européenne est le plus grand producteur mondial automobile avec plus de 18 millions de véhicules par an, ce qui représente le tiers de la production mondiale de voitures particulières. Plus de deux millions de personnes travaillent directement pour ce secteur et douze millions de manière indirecte. Le secteur automobile joue donc un rôle stratégique dans l'Union. Il constitue une part importante du PIB grâce à un chiffre d'affaire annuel de 780 milliards d'euros et une valeur ajoutée de plus de 140 milliards d'euros ».

Voir Europa, Synthèses de la législation de l'UE, Marché intérieur, « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », 2009.

¹¹⁸⁷ Commission européenne, Communication de la Commission intitulée : « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », COM(2009) 104 final, Bruxelles, 25 février 2009.

¹¹⁸⁸ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*, p. 28.

sements à grande échelle pour développer des véhicules qui respecteront les normes du futur »¹¹⁸⁹ (§.2). A cet effet, la Commission a autorisé, dans sa communication du 25 février 2009, différents types d'aides tels que des prêts et des garanties, et a suggéré un nouveau processus stratégique intitulé « CARS 21 », basé sur la compétitivité à long terme et privilégiant la sécurité et la performance environnementale.

§.1 Des régimes d'aides au titre du cadre temporaire pour l'économie réelle

Le cadre temporaire du 17 décembre 2008 a constitué un instrument horizontal qui a donné la possibilité aux Etats membres d'aider et de maintenir tous les secteurs de l'économie réelle touchés par la crise de 2008 et, notamment, le secteur automobile (A). La Commission a précisé qu'« elle n'accepterait pas que des aides d'Etat accordées au titre de régimes autorisés sur la base du cadre temporaire soient assorties, en droit ou en fait, de conditions protectionnistes, telles que des exigences non commerciales injustifiées concernant le lieu de réalisation des investissements »¹¹⁹⁰. En outre, prudemment, la Commission a considéré qu'elle sera naturellement attentive aux conditions de mise en œuvre des plans d'aides (B). En fait, si elle constate que des clauses secrètes ont été conclues avec les entreprises, elle se réserve le droit d'intervenir.

A. L'autorisation des régimes d'aides sous formes de prêts et de garanties

Comme tous les autres secteurs, les entreprises du secteur de l'industrie automobile, mises en difficulté par la crise économique ou qui rencontrent des problèmes de financement en raison du resserrement du crédit, peuvent bénéficier des mesures d'aides accordées par les Etats membres, allant jusqu'à 500.000 euros par entreprise¹¹⁹¹. A titre d'exemple, on cite « le régime temporaire français permettant d'accorder des aides aux entreprises d'un montant maximal de 500.000 euros »¹¹⁹², qui a prévu la possibilité, aux pouvoirs publics français, d'accorder des mesures d'aides, au cours des deux années 2009 et 2010.

¹¹⁸⁹ Commission européenne, Direction générale de la concurrence, Rapport sur la politique de concurrence, *Opus cité*, p. 51.

¹¹⁹⁰ *Ibid.*

¹¹⁹¹ Commission européenne, Communiqué IP/09/72, Aides d'Etat : La Commission autorise un régime temporaire français permettant d'accorder des aides aux entreprises d'un montant maximal de 500 000 euros, Bruxelles, le 19 janvier 2009.

¹¹⁹² *Ibid.*

La Commission a prévu, dans sa communication du 25 février 2009, que les difficultés rencontrées par les entreprises du secteur automobile s'expliquent par trois raisons : tout d'abord, le recul de la demande de voitures particulières et de véhicules utilitaires au niveau de l'Union européenne, comme au niveau mondial ; ensuite, les problèmes liés au resserrement du crédit et aux préoccupations concernant les pénuries de liquidités ; et, enfin, les problèmes structurels des entreprises de ce secteur, dont l'origine est antérieure à la crise économique et financière de 2008¹¹⁹³. Par ailleurs, cette situation de crise est aggravée « par un risque croissant de protectionnisme, qui menace de réduire l'accès aux marchés de pays tiers pour des constructeurs européens dont la prospérité repose largement sur leurs ventes à l'exportation. (Les exemples en matière de licences d'importation : par exemple en Argentine et au Brésil ou d'un relèvement des droits d'entrée, par exemple en Russie) »¹¹⁹⁴.

Ensuite, les Etats membres peuvent aussi accorder des garanties subventionnées pour des crédits d'investissement et des crédits-fonds de roulement aux entreprises du secteur automobile¹¹⁹⁵. Cet instrument, qui vise à « remédier à la perturbation grave de l'économie », constitue « un moyen efficace d'encourager l'investissement productif et la reprise économique sans pour autant fausser indûment la concurrence »¹¹⁹⁶. A titre d'exemple, le régime britannique¹¹⁹⁷ approuvé par la Commission, déjà cité, a permis, au secteur de l'industrie automobile comme aux autres secteurs de l'économie réelle, de bénéficier des garanties de prêts, d'une part, et de bonifications d'intérêts en faveur des entreprises produisant des produits écologiques, d'autre part, à l'instar du régime d'aides allemand¹¹⁹⁸ temporaire qui a prévu la possibilité d'accorder des garanties subventionnées par l'Etat pour dynamiser l'économie réelle.

Lors de la signature des accords de soutien à la filière automobile, Monsieur l'ancien président de la République française, Nicolas Sarkozy, a indiqué que : « Renault et PSA ont

¹¹⁹³ Communication de la Commission, « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », COM(2009) 104 final, paragraphe 1.

¹¹⁹⁴ *Ibid.*, paragraphe 1.

¹¹⁹⁵ Commission européenne, Communiqué IP/09/333, *Aides d'Etat : la Commission autorise le Royaume-Uni à introduire des garanties de prêts, d'une part, et des bonifications d'intérêts en faveur des entreprises produisant des produits écologiques, d'autre part*, Opus cité.

¹¹⁹⁶ Commission européenne, Communiqué IP/09/332 *Aides d'Etat : La Commission autorise le régime d'aides temporaire français permettant le recours à des garanties subventionnées pour dynamiser l'économie réelle*, Bruxelles, le 27 février 2009.

¹¹⁹⁷ Commission européenne, Communiqué IP/09/333, Opus cité.

¹¹⁹⁸ « Il s'agit déjà de la cinquième mesure allemande autorisée en vertu du cadre temporaire. Son volume d'aide ne devrait pas dépasser 6 milliards d'euros ». Commission européenne, Communiqué IP/09/331, *Aides d'Etat : La Commission autorise le régime d'aides temporaire allemand permettant le recours à des garanties subventionnées par l'Etat pour dynamiser l'économie réelle*, Bruxelles, le 27 février 2009.

également pris un engagement très important de ne fermer aucun de leurs sites pendant la durée de ces prêts, et de tout faire pour éviter les licenciements »¹¹⁹⁹. Il a indiqué également que cette crise, qui a touché le secteur de l'industrie automobile est exceptionnelle, puisqu'elle a affecté la demande sur le marché de l'Union européenne « *crise de demande* », et a entraîné dans la foulée, une « *crise financière* » qui a entravé l'accès des entreprises au financement. De plus, il a signalé que dans le respect de ce plan d'aides et des conditions édictées par la Commission, la France s'est engagée à respecter toutes les conditions relatives aux règles du marché intérieur¹²⁰⁰.

En ce qui concerne le plan d'aides du secteur de l'industrie automobile en France, les deux constructeurs automobiles PSA Peugeot et Renault ont bénéficié d'un prêt de 6 milliards d'euros, à un taux de 6 % sur une durée de 5 ans. La France a déclaré, le 9 février 2009, l'octroi de cette mesure d'aides à ces deux constructeurs afin de leur permettre de lancer une politique de financement de leurs plans industriels stratégiques prévus sur le sol français et de maintenir les projets de développement des véhicules propres.

Parallèlement, en ce qui concerne le secteur automobile allemand, la compagnie Opel a bénéficié de l'octroi de mesures d'aides sous forme de prêts bonifiés par l'Allemagne après la procédure de mise en faillite de sa société mère General Motors (GM)¹²⁰¹.

Par ailleurs, les entreprises du secteur automobile sont parmi les entreprises cibles des véhicules d'investissement en fonds propres¹²⁰², qui peuvent aussi bénéficier des aides d'Etat qui visent à promouvoir les investissements en capital-investissement, afin de soutenir l'activité de ces entreprises, et donc le tissu industriel et l'emploi.

¹¹⁹⁹ Présidence de la République Française, Les Actualités, « Signature des accords de soutien à la filière automobile », Palais de l'Élysée, 9 février 2009.

¹²⁰⁰ Commission européenne, MEMO 09/90, Aide d'Etat : « La Commission obtient des garanties du gouvernement français sur l'absence de mesures protectionnistes dans le plan français d'aide au secteur automobile », Bruxelles, le 28 février 2009.

¹²⁰¹ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, paragraphe 34.

¹²⁰² Note à la Commission européenne, « Régime cadre temporaire d'interventions publiques en capital investissement dans les PME », Le texte du présent régime d'aide cadre est mis en ligne sur le site internet de la « DIACT » à l'adresse suivante : <http://territoires.gouv.fr/la-datar>.

B. La mise en garde contre les aides à caractère protectionniste

La Commission a considéré incompatibles avec le marché certaines tentatives qui ont des finalités protectionnistes dans le secteur de l'industrie automobile. Depuis que la France a annoncé qu'elle prévoyait d'accorder une aide au secteur automobile, qui soulevait, à l'origine, des problèmes liés aux règles sur les aides d'Etat et le marché intérieur, « la Commission a déclaré sans ambiguïté que toutes les aides accordées selon ces critères seraient jugées incompatibles »¹²⁰³. A cet égard, M. Luc Chatel, Secrétaire d'Etat à l'Industrie, a envoyé un courrier, le 28 février 2009, au Commissaire à la concurrence, pour garantir à la Commission l'absence de mesures protectionnistes dans le plan français d'aide au secteur automobile, en précisant que : « les autorités françaises se sont engagées à ne pas mettre en œuvre de mesures d'aide au secteur automobile qui contreviendraient aux principes du marché intérieur »¹²⁰⁴.

Outre cela, les branches financières des constructeurs automobiles peuvent également bénéficier des mesures prévues dans les plans d'aides, autorisés par la Commission en vertu des communications sur le secteur bancaire¹²⁰⁵ et sur la recapitalisation¹²⁰⁶.

Au-delà des régimes d'aides mentionnés ci-dessus, le cadre temporaire du 17 décembre 2008 constitue « des adaptations temporaires des lignes directrices existantes telles que la simplification des règles en matière d'assurance-crédit à l'exportation à court terme et la hausse des plafonds pour les investissements en capital-investissement »¹²⁰⁷.

¹²⁰³ Commission européenne, L'édition spéciale du Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*, p. 28.

¹²⁰⁴ « *Les contacts intensifs entre la Commission et les autorités françaises ont été fructueux et la France s'est engagée à éviter toute condition contraire aux règles du marché intérieur* ». Commission européenne, MEMO 09/90, Aide d'Etat : « La Commission obtient des garanties du gouvernement français sur l'absence de mesures protectionnistes dans le plan français d'aide au secteur automobile », *Opus cité*.

¹²⁰⁵ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*.

¹²⁰⁶ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*.

¹²⁰⁷ Commission européenne, Direction générale de la concurrence, Rapport sur la politique de concurrence, *Opus cité*, p. 19.

§.2 Encourager l'investissement durable du secteur automobile

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la Commission a adopté le cadre temporaire du 17 décembre 2009, non seulement pour promouvoir et faciliter l'accès des entreprises au financement, mais aussi pour les encourager à accéder à des sources de financement afin de produire des produits plus respectueux de l'environnement, et continuer d'investir dans un avenir durable (A). Ce cadre temporaire prévoit certaines mesures d'aides qui « revêtent une importance particulière pour l'industrie automobile dans la mesure où elles permettent le financement de projets axés sur le développement de véhicules à faibles taux d'émissions »¹²⁰⁸, dont le régime de garanties octroyées par l'Etat suédois à Volvo Cars (B). Par ailleurs, la Commission y a ajouté que : « même en période de crise économique et financière, il importe de procéder aux restructurations nécessaires des entreprises en difficulté afin de les assainir sur le long terme »¹²⁰⁹.

A. La stratégie de sortie de crise du secteur automobile

La Commission a prévu, dans sa Communication¹²¹⁰ du 25 février 2009, intitulée « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », que la réaction stratégique du secteur automobile face à la crise doit se concentrer sur l'enjeu environnemental, afin d'adapter cette industrie aux défis du changement climatique. La Commission y indique aussi que l'Union européenne doit investir dans le développement et l'innovation de l'industrie automobile « véhicules verts » afin d'aboutir à une économie faible en émission de CO².

Par ailleurs, au vu de cette communication du 25 février 2009, le Parlement européen a considéré, dans sa résolution sur l'avenir de l'industrie automobile en Europe, que l'industrie automobile fait partie d'un « *New Deal vert* » destiné à lutter contre la crise tout en mettant en place les bases d'une économie plus viable et potentielle de prévenir, à l'avenir, les graves circonstances¹²¹¹. En outre, le Parlement a signalé « son désaccord sur les appels lancés par le

¹²⁰⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁰⁹ Commission européenne, Communication de la Commission « Cadre temporaire de l'Union pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle », J.O. 2011/C 6/05, Bruxelles, 11 janvier 2011.

¹²¹⁰ Commission européenne, Communication de la Commission intitulée : « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », COM (2009-104 final), *Opus cité*.

¹²¹¹ Parlement européen, Proposition de Résolution, Résolution du Parlement, n°B6 - 156/2009, « Résolution du Parlement européen sur l'avenir de l'industrie automobile en Europe », déposée à la suite d'une déclaration de la Commission conformément à l'article 103, paragraphe 2, du règlement par R. HARMS, 18 mars 2009, point 5.

secteur automobile pour que l'introduction d'exigences nouvelles ou déjà prévues soit différée ; estime au contraire que toute aide financière accordée à l'industrie automobile devrait être subordonnée à une amélioration des performances environnementales qui aille au-delà des exigences légales et à l'adoption de mesures propres à garantir la conversion nécessaire pour la production de véhicules moins polluants »¹²¹².

Afin d'illustrer la réaction de la Commission et des Etats membres contre l'aggravation de la crise économique et financière pour encourager les producteurs de produits verts, notre attention se portera sur quelques décisions prises à cet égard. La Commission a autorisé plusieurs mesures d'aides temporaires pour permettre aux Etats membres d'accorder des aides sous forme de prêts subventionnés ou à taux préférentiels. Parmi ces régimes autorisés par la Commission, il est possible de citer : le régime temporaire français d'aides pour des produits verts notifiées par la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie. Par ailleurs, certains Etats membres ont adopté des plans d'aides à l'intention du secteur automobile et d'autres secteurs également¹²¹³.

B. Le régime de garanties d'aides en faveur de Volvo

Dans sa décision publiée sous le numéro 80/2009, concernant le régime de garanties d'aides présenté par la Suède en faveur de Volvo, la Commission a autorisé, le 5 juin 2009, en vertu des dispositions du traité CE relatives aux aides d'Etat, le régime d'aides sous forme de garanties présenté par la Suède. Ce régime temporaire a permis à celle-ci d'octroyer des garanties à Volvo Pv, afin de lui permettre d'obtenir des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). Par ailleurs, Volvo a envisagé d'utiliser les 500 millions d'euros du prêt octroyé par la Banque européenne d'investissement (BEI) à son projet d'un montant de 1,9 milliard d'euros, visant à réduire l'émission et le rendement énergétique des voitures¹²¹⁴.

¹²¹² *Ibid.*, pt. 9.

¹²¹³ Commission européenne, Communiqué IP/09/205, Régime français, *Opus cité* ; Commission européenne, communiqué IP/09/333, Royaume-Uni, *Opus cité* ; Commission européenne, Communiqué IP/09/331, Allemagne, *Opus cité* ; Commission européenne, Communiqué IP/09/882, Aides d'Etat : La Commission autorise un régime temporaire roumain de garanties pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 8 juin 2009. Voir également, Commission européenne, Communiqué IP/09/447, Aides d'Etat : La Commission autorise le régime d'aides temporaire belge permettant le recours à des garanties subventionnées par l'Etat pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 20 mars 2009.

¹²¹⁴ Commission européenne, Communiqué IP/09/879, Aides d'Etat : La Commission autorise les garanties octroyées par l'Etat suédois à Volvo Cars, Bruxelles, le 5 juin 2009.

La Commission a considéré que ces mesures s'inscrivent dans la série des mesures adoptées par la Suède pour lutter contre la crise financière et économique de 2008, et sont définies comme compatibles à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, qui permet aux Etats membres d'accorder des aides pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre, en indiquant que « ces prêts cofinanceraient la mise au point de voitures respectueuses de l'environnement. 90 % des garanties à fournir par la Suède répondent aux conditions fixées par le cadre temporaire de la Commission applicable aux aides d'Etat, [...], En particulier, Volvo verserait une rémunération appropriée en contrepartie de la garantie et constituerait des sûretés suffisantes au cas où il serait fait appel à la garantie »¹²¹⁵. Par ailleurs, elle a précisé que ce régime remplit les conditions prévues dans le cadre temporaire du 17 décembre 2008, qui donne aux Etats membres des possibilités supplémentaires pour faciliter l'accès des entreprises au financement dans le contexte de la crise économique et financière¹²¹⁶.

Ces garanties ont pu contribuer à la concrétisation du projet d'investissement concernant les voitures respectueuses de l'environnement, sans pour autant fausser indûment la concurrence.

Le scandale Volkswagen, qui a éclaté aux Etats-Unis en septembre 2015, a remis en question le système d'homologation des nouvelles voitures respectueuses de l'environnement dans l'Union européenne. Dans cette affaire, Volkswagen a reconnu avoir équipé environ 11 millions de ses voitures diesel d'un logiciel de truchage, qui a été découvert par l'ONG environnementale ICCT - International Council on Clean Transportation¹²¹⁷. Ce dispositif enclenchait un mécanisme interne de limitation des gaz polluants. Ainsi, les voitures passaient sans encombre le test et se voyaient remettre un certificat de bonne conduite écologique. Le test achevé, le mécanisme anti-pollution se désactivait. De ce fait, les véhicules polluaient davantage relachant, notamment, du dioxyde de carbone (ou NOx) susceptible de provoquer de graves maladies respiratoires, comme l'asthme par exemple¹²¹⁸.

Ce scandale a permis aux responsables européens d'identifier les faiblesses des systèmes d'homologation des voitures. Les eurodéputés de la Commission du marché intérieur ont

¹²¹⁵ *Ibid.*

¹²¹⁶ *Ibid.*

¹²¹⁷ ICCT, « EPA's notice of violation of the Clean Air Act to Volkswagen », The International Council on Clean Transportation ICCT, Press statement, Doc. 20150918, California - USA, 18 septembre 2015, 4 pages.

¹²¹⁸ SUPERTINO G., « Le patron de Volkswagen s'excuse mais ne démissionne pas », L'actualité économique par la rédaction web et radio d'Europe 1, 22 septembre 2015.

adopté, le 9 février 2017, des amendements aux règles visant à rendre les tests environnementaux et de sécurité des véhicules plus indépendants¹²¹⁹.

En ce qui concerne les propositions en matière de législation sur la réception et la surveillance du marché des véhicules, Daniel DALTON, député conservateur britannique en charge du dossier au Parlement, a indiqué qu'elles tendent à accroître, au niveau national, le rôle des autorités nationales au niveau du contrôle des véhicules, ainsi qu'à confier à la Commission un pouvoir de vérification que ces autorités effectuent bien leur travail et leur rôle d'infliger des amendes administratives aux constructeurs automobiles qui enfreignent les règles¹²²⁰.

¹²¹⁹ Parlement européen, Scandale Volkswagen : améliorer le système d'homologation des voitures, communiqué de presse STO61357, 09 février 2017.

¹²²⁰ Parlement européen, Scandale Volkswagen : améliorer le système d'homologation des voitures, *Opus cité*.

Conclusion du Titre II

Force est de constater que l'Union européenne a du mal à faire face à une crise financière et économique dans la mesure où elle ne dispose pas d'un régime spécifique réglementant les aides d'Etat en période de crise. Si les aides d'Etat sont, en principe, interdites par le droit de l'Union européenne, il se trouve qu'une dérogation est prévue à l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE qui souligne la nécessité de « remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ». En d'autres termes, la crise financière et économique n'a pas entraîné la mise en place d'une nouvelle dérogation, mais elle a élargi le sens d'extension d'une dérogation originale déjà largement ouverte.

Dès lors, l'aggravation de la crise financière, au sein du marché intérieur de l'Union européenne, remet en cause les règles standards, en raison des conditions sévères qui s'avèrent incompatibles avec la nécessité d'adaptation des mesures d'aides à cet état d'urgence. A ce propos, le Conseil européen a reconnu que cette situation exceptionnelle constituait une grave perturbation de l'économie ; ainsi, la Commission a procédé à une interprétation restrictive pour faire valoir l'existence d'une crise systémique et donc pour pouvoir actionner la provision du traité de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE. Par ailleurs, la Commission a confirmé l'exigence de la discipline d'aides publiques, et donc sa nécessité pour remédier à la crise, en adoptant des communications précisant la manière dont elle envisageait de mettre en œuvre les règles en matière d'aides d'Etats aux mesures adoptées par les Etats membres. La Commission a adapté, dans ses communications, les conditions de compatibilité des aides avec le marché intérieur, pour répondre aux exigences de cette crise et afin d'assurer la stabilité financière de tous les établissements. Or, ces mesures exceptionnelles ont garanti la continuité de la soumission des Etats à la légalité européenne tout en faisant droit aux circonstances exceptionnelles de la crise.

La Commission a instauré ces mesures afin d'encadrer le retour massif et imprévu de l'intervention des Etats pour prévenir l'insolvabilité de certains établissements financiers, allant jusqu'à la nationalisation de fait dans bien des cas. En outre, elle a prévu, dans ses réglementations, les moyens les plus efficaces pour le soutien des institutions financières, tels que les garanties couvrant les dettes des institutions financières, les mesures de liquidation contrôlée de certaines institutions financières et d'autres formes de facilité de trésorerie, ainsi qu'un cadre des mesures de recapitalisation, permettant d'évaluer les injections de capitaux suffisantes pour

les banques. Ainsi, elles pourront continuer à assumer leur rôle d'organismes prêteurs, puisque la crise est devenue systémique et qu'elle a touché inévitablement l'économie réelle.

Conclusion de la Partie I

La crise de la zone euro, qui s'est caractérisée par une baisse importante du PIB et par une hausse du chômage, a incité, au début, les autorités européennes à avoir recours aux mesures discrétionnaires de relance budgétaire. Mais la détérioration des finances publiques due à la mise en œuvre de ces mesures de relance a incité les responsables européens à imposer des mesures budgétaires correctrices. De nouvelles dispositions ont été adoptées afin de stabiliser la zone euro à moyen terme et dans l'objectif de renforcer les dispositions du PSC. Les responsables européens ont procédé à cette accentuation qui consiste à consolider essentiellement les mécanismes de discipline et de surveillance budgétaires des Etats membres de la zone euro. Cette consolidation a été effectuée par le biais d'une série de mesures spécifiées dans un ensemble de textes juridiques.

A cet égard, le Parlement européen et le Conseil ont entériné, sur proposition de la Commission, le paquet législatif qui constitue le « six-pack », entré en vigueur le 13 décembre 2011, composé de cinq règlements et d'une directive. Ce paquet de six a modifié la PDE prévue par le PSC en affermissant certaines mesures et en introduisant le principe de décision à la majorité inversée. Il consiste exclusivement en des textes de droit dérivé et n'a pas, par nature, révisé les articles 121 et 126 du TFUE, concernant les volets préventifs et correctifs du PSC. La structure juridique globale des deux procédures reste donc inchangée. Ces textes législatifs, appelés « six-pack », ont durci le cadre de la surveillance budgétaire en mettant l'accent sur la maîtrise de la dette et du déficit. Le nouveau mécanisme a rendu ainsi les sanctions plus automatiques et plus précoces.

Parallèlement, le Conseil européen a affirmé, en mars 2011, la création d'un MES en vue de consolider la gouvernance économique et financière, qui constituera un dispositif pérenne de réaction aux risques souverains et financiers. Le MES, qui a été créé à partir d'un nouvel alinéa de l'article 136 du TFUE, a permis de contourner la clause de non renflouement de l'article 125 du TFUE. Les plans d'aide financière européens sont caractérisés par une forte conditionnalité, justifiée par la défense de la stabilité financière de la zone euro, et relative à l'orientation des politiques économiques de l'Etat en question et les modalités de l'aide accordée. Mais ces plans d'aides sont impérativement subordonnés à des politiques d'austérité décidées et imposées par les institutions européennes.

La réforme du PSC a renforcé les cadres budgétaires nationaux, en matière de mise en œuvre des règles budgétaires, de l'instauration des organes budgétaires indépendants et de la transparence dans le domaine des données budgétaires. Outre cela, le Conseil de l'Union européenne a adopté, en mai 2013, un paquet législatif qui forme le « paquet de deux », composé de deux règlements. Ce nouveau paquet législatif complète les obligations prévues par le PSC aux Etats membres qui font l'objet d'une PDE, accroît la transparence des décisions budgétaires et renforce la coordination des cycles budgétaires dans la zone euro.

Par ailleurs, un traité, instaurant une discipline budgétaire au profit de la stabilité, a été signé le 2 mars 2012 par 25 Etats membres (le Royaume-Uni et la République tchèque ayant refusé de signer). Le TSCG, accord intergouvernemental régi par le droit international, vise à rétablir les équilibres budgétaires et macroéconomiques de la zone euro. Les huit premiers articles du TSCG radicalisent les mesures budgétaires déjà existantes en imposant notamment une règle d'équilibre budgétaire. Cette règle doit être impérativement transcrite dans les textes fondamentaux des Etats, dont le respect pourrait être vérifié par la Cour de justice de l'Union européenne. Cette règle doit encadrer le processus budgétaire national pour que le solde budgétaire s'inscrive dans une trajectoire d'ajustement vers l'OMT fixé pour chaque Etat, en accord avec la Commission.

D'ailleurs, les réformes du PSC, censées atténuer l'insuffisance des politiques budgétaires des Etats membres de la zone euro, ont renforcé les contraintes pesant sur ces politiques plutôt que de garantir leur coordination en vue de promouvoir la croissance économique.

Parallèlement, dans le cadre de la gestion de la crise financière de 2008, et face à la diminution grave et continue de la valeur marchande des investissements de portefeuille, la Commission a procédé à la mise en place d'une réglementation spéciale afin de permettre aux Etats membres de mettre en œuvre des plans de sauvetage des actifs bancaires dépréciés. Face au risque d'effondrement de l'économie réelle, la Commission a assoupli le cadre des régimes d'aides de l'ensemble des entreprises non financières, afin de faciliter leurs accès au financement adapté aux entreprises saines et en difficulté. Ainsi, un certain nombre d'Etats membres a instauré des régimes d'aides mis en place en faveur des institutions. Cependant, la Commission n'a pas seulement adopté le cadre temporaire du 17 décembre 2008 pour maintenir la continuité d'accès des entreprises au financement, mais aussi l'objectif de promouvoir la continuité et la croissance de l'investissement durable au moment de la crise financière de 2008, tel que le souci

d'encourager l'investissement durable du secteur automobile. La Commission a considéré, par conséquent, que malgré l'impact de la crise économique et financière de 2008, ces mesures d'aides destinées à financer la production de produits verts doivent rester une priorité.

Partie II. Le logiciel juridique européen au défi de la dégradation des politiques macroéconomiques, structurelles et financières

Le concept de la gouvernance économique, abordé en introduction, se rapporte au volet économique de l'UEM, à savoir l'ensemble des articles 120 à 126 du TFUE, la coordination des politiques économiques, prévue par l'article 121, paragraphes 1 à 3 du TFUE, la surveillance multilatérale des politiques économiques, définie par l'article 121, paragraphes 4 à 6 du TFUE et la discipline budgétaire, prévue par les articles 123 à 126 du TFUE¹²²¹. Ces dispositions constituent le 1^{er} chapitre sur « La politique économique » du titre VIII intitulé « La politique économique et monétaire » et sont incluses dans la troisième partie du TFUE. Les articles 136 et 137 du TFUE contribuent au renforcement de la gouvernance dans la zone euro. « La gouvernance économique possède un champ matériel théorique quasi illimité puisqu'elle porte sur une politique au contenu indéfini dans le traité : la politique économique. L'interprétation qui en a été faite par les institutions de l'Union est tout autre et la gouvernance économique se caractérise par son biais budgétaire »¹²²².

La gouvernance économique constitue un élément essentiel de l'UEM, « la politique économique visée dans l'intitulé du titre VIII est définie par l'article 119 du TFUE comme une action combinée des Etats membres et de l'Union, et le résultat de cette action »¹²²³. Le traité a mentionné plusieurs fois la notion de « politique économique », sans la définir et sans qu'il soit, par ailleurs, certain que ces différents emplois possèdent le même sens. Ainsi, « la notion de « politique économique de l'Union » est tout à la fois plus large que la notion de « politiques économiques des Etats membres », puisqu'elle repose sur la coordination de ces dernières, ainsi que sur des éléments proprement communautaires (marché intérieur, objectifs communs dont ceux budgétaires directement fixés par le traité). Elle est aussi plus restreinte, car l'existence d'une politique économique de l'Union ne marque pas la fusion des politiques économiques des Etats membres. Ceux-ci conservent la compétence pour conduire leurs politiques économiques »¹²²⁴.

¹²²¹ ALLEMAND F., « La gouvernance économique de l'Union européenne : entre permanence et transformation », *Etudes européennes - La Revue permanente des professionnels de l'Europe : Études européennes*, Metz, 12 décembre 2011, p.3.

¹²²² *Ibid.*, p. 3.

¹²²³ FALLON M., *Droit matériel général de l'Union européenne*, 2^e éd., Louvain-la-Neuve : Ant. N. Sakkoulas, Bruylant, 2002, p. 666.

¹²²⁴ ALLEMAND F., « La gouvernance économique de l'Union européenne : entre permanence et transformation », *Opus cité*, p. 3.

Cependant, la souveraineté des Etats membres n'est pas illimitée. L'article 5¹²²⁵ et 121 signalent l'obligation générale de coordonner leur politique économique au sein de l'Union¹²²⁶, ainsi que l'article 126 du TFUE prévoit l'obligation de mener une politique budgétaire responsable afin d'éviter tout déficit excessif. « Toute l'ambiguïté de la gouvernance économique réside dans ce parti pris d'une souveraineté des Etats que les constituants ont souhaité préserver mais dont l'exercice doit être encadré, en raison des interactions que le partage d'une même monnaie emporte entre les politiques économiques d'une part, et entre celles-ci et la politique monétaire unique d'autre part »¹²²⁷.

L'ambiguïté du traité concernant la définition des politiques économiques des Etats membres ouvre *a priori* des perspectives considérables pour la coordination de ces politiques entre Etats membres, ainsi que pour son adaptation à l'évolution du contexte économique¹²²⁸. Simultanément, une définition étroite de la notion augmente la marge de manœuvre des autorités nationales et restreint la coordination au niveau de l'Union ; une définition large produit l'effet inverse¹²²⁹. Cependant, la marge de manœuvre qu'avaient conceptualisée les rédacteurs du PSC en cas de récession n'existait pas¹²³⁰. « Ces effets sur la souveraineté économique des Etats ont justifié, dans l'esprit des constituants, que la définition et la conduite de la politique économique de l'Union reposent en premier chef sur les institutions de type intergouvernemental (Conseil européen et Conseil) et de façon moindre sur celles de type supranational (Commission, Parlement européen et Cour de Justice) »¹²³¹.

Cependant, la crise de la zone euro n'a pas remis en cause le principe de l'Union monétaire telle qu'elle a été conçue il y a deux décennies. « Bien au contraire, elle résulte de la

¹²²⁵ L'article 5, paragraphe 3, du TFUE et protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le principe de subsidiarité s'applique aux domaines relevant des compétences non exclusives partagées entre l'Union et les Etats membres. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a mis fin aux divergences d'interprétation sur le champ d'application de la subsidiarité grâce à une délimitation plus précise des compétences conférées à l'Union. En effet, la première partie, titre I, du traité FUE classe les compétences de l'Union en trois catégories (compétences exclusives, compétences partagées et compétences d'appui) et identifie les domaines relevant des trois catégories de compétences.

¹²²⁶ L'article 121, paragraphe 1, du TFUE stipule que : « Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil, conformément à l'article 120 ».

¹²²⁷ ALLEMAND F., « La gouvernance économique de l'Union européenne : entre permanence et transformation », *Opus cité*, p. 4.

¹²²⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹²²⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹²³⁰ CREEL J., LAURENT É., LE CACHEUX J., « Politiques et performances macroéconomiques de la zone euro : institutions, incitations, stratégies », *Département des études - OFCE*, n°102, été 2007, p. 270.

¹²³¹ *Ibid.*, p. 5.

non-réalisation du programme prévu à l'origine de l'euro en matière de coordination économique, de résorption des déséquilibres internes et d'harmonisation sociale et fiscale »¹²³².

En effet, les critiques du volet économique de l'UEM par des économistes, ont trouvé leur source dans la faiblesse et la lourdeur des GOPE, ainsi que dans le fonctionnement du PSC¹²³³. En ce qui concerne les critiques du volet monétaire, elles sont nombreuses et concernent le statut de la BCE et son processus décisionnel. Cependant, des questions restent posées sur ses responsabilités macroprudentielles, ainsi que sur la simultanéité de ces deux politiques qui « n'a pas encore abouti à mettre en place un véritable *policy mix* pour la zone euro, qui établirait un dialogue constructif entre les deux volets »¹²³⁴.

La sortie de crise, qui passe par la définition de ce *policy mix*, requiert un renforcement de la gouvernance économique de l'UEM. La question est cependant de savoir ce que l'on entend par renforcement ou par mise en œuvre d'une gouvernance économique. La question que l'on se pose quant au processus décisionnel au sein de l'UEM est de savoir s'il faut juste en faire la promotion ou s'il faut le réformer dans le but de renforcer la gouvernance économique dans l'UEM.

Il nous paraît essentiel de s'interroger sur les apports du traité de Lisbonne en matière économique, vu qu'il est entré en vigueur en période de sortie de crise de 2008. Les modifications apportées par le traité dans la partie UEM peuvent être comprises comme des confirmations formelles de tendances déjà acquises auparavant de manière informelle¹²³⁵, tel est le cas de la reconnaissance juridique de l'Eurogroupe. Ces évolutions étaient nécessaires ; cependant, elles n'induisent pas de renforcements primordiaux sinon celui du renforcement de la légitimité juridique de ses institutions et organes¹²³⁶.

La politique économique et monétaire de l'Union ne se limite pas au maintien des finances publiques saines et viables et des prix stables¹²³⁷. Elle consiste en un outil européen et national qui « tend à rendre les économies nationales plus efficaces de manière à promouvoir

¹²³² Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait par GUIGOU E., Rapport sur le projet de loi n°197 (Procédure accélérée), autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *Opus cité*.

¹²³³ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., « Les paradoxes de la zone euro », *Opus cité*, p. 12.

¹²³⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹²³⁵ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., « Les paradoxes de la zone euro », *Opus cité*, p. 13.

¹²³⁶ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., « Les paradoxes de la zone euro », *Opus cité*, p. 13.

¹²³⁷ ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Opus cité*, p. 47.

un environnement favorable à la croissance, à un niveau élevé d'emploi et à la cohésion sociale »¹²³⁸. Pour atteindre cette finalité, il est primordial de mettre en concordance l'ensemble des politiques économiques nationales. Partager la même monnaie demande un effort de cohésion pour les Etats membres de la zone euro. Cela implique, par conséquent, la mise en place d'une série de processus concernant tous les secteurs d'activités de la vie économique et sociale. Ces processus possèdent tous des caractéristiques de différents types (nature, objectifs, méthodes, instruments, lieux de débats et de discussion)¹²³⁹.

En signant le TSCG le 2 mars 2012, les Etats membres de la zone euro se sont engagés à mettre en œuvre de nouvelles réformes d'envergure et à coordonner leurs politiques économiques et budgétaires¹²⁴⁰. Ainsi, l'entrée en vigueur des règlements dits « two-pack » en 2013 devra approfondir encore plus cette coordination des politiques dans la zone euro¹²⁴¹. Parallèlement, le Conseil Ecofin a signalé, dans son rapport au Conseil d'Helsinki, « le besoin de rationaliser les procédures en place et d'améliorer leur interaction pour générer davantage de synergies entre elles »¹²⁴². Un premier effort de rationalisation « est pratiqué en 2003 avant d'être confirmé en 2005 à l'occasion de la première révision du PSC. Cependant, synchroniser les calendriers de publication des rapports d'implémentation par les Etats membres, prévoir des analyses transversales ou prendre en compte l'incidence des réformes structurelles dans les trajectoires d'ajustement budgétaires constituent des avancées modestes pour garantir une coordination économique globale »¹²⁴³ (Titre I).

La crise financière de 2008 a remis en cause les faiblesses de la coordination des politiques économiques qui ont fait ressortir les défaillances de la gouvernance européenne. Outre cela, les Etats membres ont agi, au début de la crise, « en ordre dispersé pour éviter l'effondrement de leur système financier en ne coordonnant pas leurs actions, voire même en

¹²³⁸ Conseil de l'Union européenne, Déclaration du Conseil Ecofin et des ministres du 1^{er} mai 1998, J.O.C.E. L 139 du 11 mai 1998, point 7.

¹²³⁹ ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Opus cité*, p. 47.

¹²⁴⁰ Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres dont la monnaie est l'euro, J.O.U.E. C 217/97, 30 juillet 2013, considérant 2.

¹²⁴¹ Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres dont la monnaie est l'euro, *Opus cité*, considérant 2.

¹²⁴² Conseil de l'Union européenne, Rapport du Conseil Ecofin au Conseil européen d'Helsinki sur la coordination des politiques économiques : examen des instruments et de l'expérience acquise pendant la troisième phase de l'UEM, 13123/1/99, Bruxelles, 29 novembre 1999, point 18.

¹²⁴³ ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Opus cité*, p. 48.

mettant en place des mesures contraires au principe de solidarité communautaire »¹²⁴⁴. Cet état de fait explique l'importance d'apporter des réponses cohérentes, efficaces et de long terme. L'article 120 du TFUE insiste sur la répartition des compétences ; il précise que la maîtrise des politiques économiques relève toujours de la responsabilité des Etats. En revanche, la faiblesse des instruments de coordination des politiques économiques nationales, dont l'action a pour but de stabiliser les économies et soutenir la demande, en période de crise, étant établie, il n'en demeure pas moins que les Etats doivent les considérer comme une question d'intérêt commun¹²⁴⁵.

La crise financière et budgétaire de la zone euro a mis en évidence les corrélations étroites entre les risques des marchés financiers et les crises des dettes souveraines. Il est donc primordial d'adopter une stratégie cohérente dont l'objectif est double : celui de prendre en considération les effets d'entraînement conséquents entre les Etats et celui d'avoir des processus efficaces en termes de coordination des politiques macroéconomiques palliant les changements de l'environnement économique¹²⁴⁶ (Titre II).

¹²⁴⁴ CLERC O., *La gouvernance économique de l'Union européenne : Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Thèse de doctorat, Coll. droit de l'Union européenne dirigée par F. PICOD, Bruxelles : Bruylant, 2012, p. 634.

¹²⁴⁵ *Ibid.*, p. 634.

¹²⁴⁶ Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des États membres dont la monnaie est l'euro, *Opus cité*, considérant 1.

Titre I. La coordination des politiques macroéconomiques et structurelles : de la gouvernance passive à la gouvernance active

Tout d'abord, la crise a constitué le révélateur de dysfonctionnements de la réglementation économique et du lien qu'entretient la croissance avec les politiques macroéconomiques¹²⁴⁷. L'UEM est basée essentiellement sur « l'équilibre dynamique » entre le pilier monétaire et le pilier économique. Dans le pilier monétaire, « les Etats membres ayant adopté l'euro ont transféré leur compétence en matière de politique monétaire et de change à l'Union européenne ; cette compétence est exercée par l'Eurosystème »¹²⁴⁸. Dans le pilier économique, les Etats membres ayant adopté l'euro restent maîtres de leur compétence en matière de politique budgétaire bien que l'Union peut, à tout moment, intervenir et appliquer des mesures de discipline budgétaire et de coordination des politiques monétaire et de change¹²⁴⁹. La finalité commune de ces deux piliers est de réaliser les objectifs économiques et sociaux de l'Union définis aux articles 119, 120 et 125 du TFUE. De façon schématique, l'investissement et la croissance pourraient être maintenus grâce à la stabilité des prix soutenue par la politique monétaire unique. Cela aurait pour incidence de voir les ratios de déficit et de dettes publics diminuer. En retour, un assouplissement de la politique monétaire pourrait être possible s'il y avait une coordination des politiques économiques à visée d'objectifs macroéconomiques (politiques salariales, politiques industrielles, structurelles...) et si les finances publiques étaient maîtrisées avec beaucoup plus de rigueur¹²⁵⁰. De ce fait, « la coordination des politiques économiques se voit attribuer une vertu dont elle est dépourvue : elle n'aboutit pas à la décision »¹²⁵¹.

Cette culture de stabilité, dont nous en avons discuté les critères en introduction, guide les marchés vers la diminution des primes de risque exigées lors de l'émission des titres souverains, afin de garantir aux Etats des financements à faible coût.

Le concept de gouvernance économique tourne autour des axes principaux visant à la

¹²⁴⁷ FITOUSSI J., GAFFARD J.-L., SARACENO F., « Politiques macroéconomiques et réformes structurelles : bilan et perspectives de la gouvernance au sein de l'Union européenne », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, OFCE / POLHIA, Document de travail n° 2010-07, mars 2010, p. 251.

¹²⁴⁸ Articles 130 TFUE et 7 des statuts du SEBC et de la BCE.

¹²⁴⁹ Articles 126 et 121 TFUE.

¹²⁵⁰ ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Opus cité*, p. 19.

¹²⁵¹ *Ibid.*

neutralité monétaire¹²⁵² et budgétaire¹²⁵³ et à la mise en œuvre de réformes structurelles. La stratégie de croissance, « qui consiste à substituer des règles intangibles à des choix discrétionnaires de politique économique, a conduit à une sorte de compétition entre les pays européens qui s'est traduite par des divergences entre petits et grands pays, puis, plus récemment, par des divergences entre grands pays, chaque pays finissant par essayer de gagner au détriment de ses voisins »¹²⁵⁴. En tout état de cause, les réformes structurelles auront des influences potentielles sur le taux de croissance. Une catégorie des modèles du débat théorique considère que les politiques structurelles et de pilotage macroéconomique ont une large influence sur la croissance¹²⁵⁵. Dans cette optique, les Etats membres seront capables de tirer avantage de réformes de leur politique structurelle qui amélioreront leur compétitivité extérieure, la baisse du coût relatif du travail et la diminution du taux de chômage (Chapitre 1).

De plus, la crise a révélé l'importance de renforcer la coordination entre les plans nationaux, afin d'exploiter au mieux leurs retombées et aussi de mettre en place de nouveaux dispositifs européens en vue de promouvoir les investissements stratégiques dans l'Union européenne, notamment dans le cadre de l'économie verte et de l'emploi¹²⁵⁶. Ainsi, elle a pu révéler l'importance accordée aux fonds structurels comme instruments d'intervention contracycliques. Enfin, la crise a accéléré la transition vers un nouveau modèle de croissance plus verte, plus intelligente et plus inclusive (la Stratégie « Europe 2020 »), dont les méthodes d'application s'inscrivant dans une logique de coordination molle et respectant le principe de subsidiarité, n'ont pas vraiment de caractère coercitif (Chapitre 2).

¹²⁵² La neutralité monétaire : « hypothèse des théories classique et néoclassique selon laquelle la monnaie n'aurait pas, au moins à long terme, d'influence sur l'activité réelle. Toute augmentation de la masse monétaire en circulation ayant pour seule conséquence une hausse proportionnelle du niveau général des prix ». Éconoclaste, « L'économie pour les nuls et les autres », La neutralité de la monnaie, Éconoclaste – Lexique économique en ligne, 1999, [visité le 01/02/2015], disponible sur Internet <URL : http://econoclaste.org.free.fr/econoclaste/?page_id=26

¹²⁵³ La neutralité budgétaire : « le budget n'est pas utilisé pour agir sur la conjoncture économique. L'Etat n'intervient donc pas en matière économique et sociale et la fiscalité ne joue aucun rôle redistributif ». Policies & Co., DEUIL J., « Au cœur des politiques publiques », 12 avril 2013, [visité le 01/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.policiesandco.lanmaen.info/ii-histoire/>

¹²⁵⁴ FITOUSSI J., GAFFARD J.-L., SARACENO F., « Politiques macroéconomiques et réformes structurelles : bilan et perspectives de la gouvernance au sein de l'Union européenne », *Opus cité*, p. 251.

¹²⁵⁵ *Ibid.* p.14.

¹²⁵⁶ RODRIGUES J.-M., « Quels scénarios pour l'avenir de la zone euro ? », Analyse politique internationale, Friedrich Ebert Stiftung, juin 2012, p.7.

Chapitre 1. L'intégration accrue en matière de politique économique

Les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles « *ont peu de points en commun* »¹²⁵⁷. Les réformes structurelles, qui ont comme objet le lissage des cycles conjoncturels entre les Etats membres qui sont fortement corrélés dans la zone euro, doivent donc être menées à long terme et indépendamment des politiques macroéconomiques. Il est ainsi « injustifié d'utiliser la politique macroéconomique de manière expansionniste pour créer des conditions politiques favorables aux réformes structurelles, car ces dernières ont plutôt tendance à être mises en place durant ou juste après un creux conjoncturel »¹²⁵⁸.

En fait, par réformes structurelles, il faut assimiler toutes notions mises en place pour une période donnée et dont le caractère d'irréversibilité n'est pas obligatoire. Elles doivent, cependant, concerner « les cadres légaux et conventionnels ou les structures matérielles de l'économie et de la société ». Par conséquent, les règles de fonctionnement de l'économie et les infrastructures mises à la disposition des agents économiques enregistrent des changements. Elles induisent donc des bouleversements pour les déterminants fondamentaux de l'activité économique et du bien-être social. « Par contraste, les politiques macroéconomiques visent à modifier rapidement, ou raisonnablement vite, la consommation, l'investissement, la production, le commerce extérieur et l'inflation. Les autorités responsables de ces politiques macroéconomiques sont prêtes en permanence à modifier les valeurs des instruments dont elles disposent, dès que l'économie montre des signes de changement affectant les perspectives à deux ou cinq ans »¹²⁵⁹.

Lors de l'analyse des politiques économiques dans l'Union européenne en période de la crise, on constate une déficience de coordination. La crise de la zone euro a vu surgir des déséquilibres macroéconomiques et structurels. Cela a dissocié les objectifs structurels des objectifs de stabilité financière et monétaire et a conduit l'UEM à réorienter la politique économique des Etats membres en faveur de la croissance et de l'emploi¹²⁶⁰. Parallèlement,

¹²⁵⁷ WYPLOSZ C., « La réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi en 2006 : Réformes structurelles et politiques macroéconomiques », *Structural reforms and macroeconomic policies, Revue économique de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)*, avril-juin 2009, p.43.

¹²⁵⁸ *Ibid.*, p. 44.

¹²⁵⁹ MALINVAUD E., « Réformes structurelles du marché du travail et politiques macroéconomiques », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°83, juillet 2003, pp. 9-10.

¹²⁶⁰ AGLIETTA M. (dir.), DE BOISSIEU C., « Coordination européenne des politiques économiques », *La Documentation française : les rapports du Conseil d'Analyse Économique - CAE*, Direction de l'information légale et administrative – DILA, Paris, 24 juillet 1997, p. 8.

l'élargissement du contrôle des déséquilibres macroéconomiques à de nouveaux indicateurs a été prévu en vue de contrecarrer la mise en péril de la stabilité de la zone euro. Ce nouveau dispositif est prévu par le règlement (UE) n°1176/2011, qui met en place un mécanisme d'alerte destiné à détecter les déséquilibres ainsi qu'une procédure spécifique pour corriger les déséquilibres excessifs, ainsi que par le règlement (UE) n°1174/2011 qui prévoit les sanctions applicables aux Etats membres de la zone euro en cas de non-respect des recommandations européennes pour remédier à leurs déséquilibres excessifs. Ce nouveau dispositif de contrôle consiste en une phase préventive et une phase corrective qui sont alternatives et non pas successives comme dans le PSC (Section 1).

Parallèlement, la déficience des mécanismes de gouvernance consiste dans le fait que le rôle des instances nationales dans l'application des nouvelles mesures n'est pas encore efficace. Cependant, la mise en place des nouveaux instruments de coordination non contraignants (tels que la Stratégie « Europe 2020 » et l'Examen annuel de croissance), est censée contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis (Section 2).

Section 1. La modification fondamentale du processus de coordination des politiques économiques

Les GOPE, qui constituent l'un des éléments essentiels de la coordination des politiques économiques, sont définies à l'article 121 du TFUE. Elles englobent une série de lignes directrices qui ont pour but de garantir la mise en œuvre de ces politiques par les Etats membres et de prévenir les déséquilibres macroéconomiques. D'un point de vue juridique, ces « recommandations » constituent des actes législatifs qui suggèrent une ligne directrice aux Etats membres, sans qu'elles entraînent des obligations juridiques à leurs égards. Ils doivent se plier à ces recommandations ou, dans le cas contraire, expliquer publiquement les raisons pour lesquelles ils ne souhaitent pas s'y conformer. Dans certains cas, la Commission adresse plus qu'un « avertissement » à un Etat récalcitrant ; il peut en résulter l'élaboration, par le Conseil, d'une recommandation spécifique à son égard. Cependant, dans le cadre de la coordination coercitive, une procédure assortie d'un mécanisme de sanctions a été prévue en vue de sanctionner les Etats membres qui persisteraient à ne pas respecter les recommandations qui lui sont adressées (procédures pour déficits excessifs et, depuis 2011, pour déséquilibres macroéconomiques) (§.1).

Cependant, la crise de la zone euro a remis en question l'efficacité de la méthode communautaire et sa capacité d'adaptation à l'évolution de l'Union. Il s'agit de savoir si le renforcement des prérogatives du Conseil européen et la conclusion des accords internationaux entre les Etats membres de la zone euro portent atteinte à la méthode communautaire et si la méthode intergouvernementale est opposée à la méthode communautaire ou s'il s'agit d'une certaine complémentarité. On abordera ainsi la question du degré de la légitimité de cette méthode intergouvernementale (§.2).

§.1 L'affermissement des mécanismes macroéconomiques de la zone euro : entre la coordination indicative et la coordination coercitive

La répartition des compétences en matière de politique monétaire a été transférée au niveau de la zone euro depuis l'adoption de l'euro¹²⁶¹. Elle aspire à ce que les politiques budgétaires, macroéconomiques et structurelles tiennent compte des caractéristiques et des cadres institutionnels de chaque Etat et constituent souvent l'essence des débats politiques et publics nationaux¹²⁶². Le cadre institutionnel de l'UEM « devait par ailleurs instaurer une certaine concurrence entre les politiques économiques des différentes autorités nationales et contribuer ainsi à l'émergence de meilleures pratiques au profit des gouvernements »¹²⁶³.

Depuis l'adoption de l'euro, en ce qui concerne l'élaboration ou l'application des règles de coordination, les limites de l'organisation volontaire de la coordination des politiques économiques ne sont plus à démontrer. En vue d'obtenir une véritable union économique et un fonctionnement correct de l'UEM, il est primordial que les Etats de la zone euro en arrivent à une intégration plus intense des politiques macroéconomiques et structurelles. Cela aura, en outre, pour incidence d'enrayer les effets de contagion substantiels des politiques économiques entre les Etats de la zone euro. C'est pourquoi, dans le but de renforcer les fondements institutionnels de l'UEM, les institutions européennes incitent à une réelle prise de conscience. Cela induira « un approfondissement de l'union économique proportionnel au degré

¹²⁶¹ Banque Centrale Européenne (BCE), *Le cadre de politique économique de l'UEM : des instruments de coordination et de surveillance de la politique économique au sein de l'UEM*, Site officielle de la BCE, disponible sur Internet <URL : <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/europe/emu/html/index.fr.html>

¹²⁶² Banque Centrale Européenne (BCE), « Le cadre de politique économique de l'UEM : des instruments de coordination et de surveillance de la politique économique au sein de l'UEM », *Opus cité*.

¹²⁶³ *Ibid.*

d'intégration et d'interdépendance économique déjà atteint via l'union monétaire »¹²⁶⁴.

Lorsque l'on aborde le sujet de la coordination des politiques économiques des Etats membres, un constat se fait jour : celui qu'elle peut être menée de manières divergentes, à savoir par une simple évocation des principes peu exigeants ou des formes contraignantes de gouvernance économique. On peut parler, de ce fait, de « notion à géométrie variable »¹²⁶⁵, qui se caractérise par une coopération entre décideurs ayant chacun ses propres objectifs¹²⁶⁶. Sous le terme de coordination des politiques économiques européennes, on peut regrouper celui de coordination indicative et celui de coordination coercitive. Le premier consiste à proposer les lignes directrices à tous les Etats membres afin d'aller dans le sens des objectifs établis par l'Union européenne. Le second en appelle à des règles assorties de sanctions et des dialogues émanant des diverses rencontres informelles ayant eu lieu entre les décideurs des politiques économiques des Etats membres¹²⁶⁷ (B). Cependant, l'intégration économique des Etats membres est basée sur le déploiement de ces processus de coordination, qui vont concevoir le fondement de la gouvernance économique européenne. Parmi ces processus, il y a les GOPE, principal vecteur de la coordination des politiques économiques dans l'Union européenne. Elles vont à l'essentiel et décident des priorités dans les réponses aux défis communs ; leur travail s'inscrit de plus en plus dans une perspective de moyen et long terme¹²⁶⁸ (A).

A. Les instruments de la gouvernance économique dans le cadre de l'Union européenne : une coordination indicative des politiques économiques

Les dispositions du droit primaire en matière de « politique économique » se composent de deux dispositifs, dont l'un d'eux pourra être qualifié d'instrument de droit non contraignant. Ce dernier « offre un cadre de coordination aux politiques économiques

¹²⁶⁴ Banque Centrale Européenne (BCE), « Le cadre de politique économique de l'UEM : des instruments de coordination et de surveillance de la politique économique au sein de l'UEM », *Opus cité*.

¹²⁶⁵ « La « géométrie variable » est un terme emprunté à l'aéronautique, intéressant par son côté métaphorique qui suggère une modification de forme qui s'opère "en vol", pour stabiliser l'avancée de l'engin. Dans la théorie de la construction européenne, la "géométrie variable" désigne les variations de forme ou de moyens dans l'intégration (forme et moyens censés être uniformes a priori), qui apparaissent à différents niveaux, tout en gardant constants les objectifs à atteindre. C'est ce qu'on appelle "intégration différenciée", dont le but est de réconcilier l'hétérogénéité de fait de l'Union européenne (UE) avec l'homogénéité théorique des objectifs fixés ». CRIVAT L., « Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne », *Opus cité*, p. 1.

¹²⁶⁶ BOURRINET J., *Vers une refondation de la gouvernance économique dans la zone euro*, Mélanges en hommage à PANAYOTIS S., « Réalisations et défis de l'Union européenne », *Opus cité*, p. 133.

¹²⁶⁷ DEVOLUY M. (dir.), *Les politiques économiques européennes, enjeux et défis*, Paris : Seuil : Coll. Points, 2004, p. 130.

¹²⁶⁸ DEVOLUY M., « Les Grandes Orientations des Politiques Economiques », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°3, 2001, p. 1.

nationales, et un instrument, (qu'on a déjà traité), que l'on peut qualifier de dur, de hard law, qui prescrit une discipline budgétaire aux Etats membres, empêchant la formation et le maintien de déficits publics excessifs et de dettes publiques trop élevées »¹²⁶⁹.

a/ Un instrument de la gouvernance économique issu du droit international

Son rôle est de désigner des règles de conduite. Bien que n'étant pas reprises dans un instrument juridique contraignant, il n'en demeure pas moins qu'elles suscitent des effets juridiques indirects¹²⁷⁰, à l'instar du droit primaire qui rejette de manière péremptoire ce caractère (avis, recommandations)¹²⁷¹. Malgré cet état de fait, ces actes *soft law* ne sont pas dépourvus de tout effet juridique. Cependant, leur juridicité est amenuisée¹²⁷². Cet instrument de *soft law*, prévu à l'article 121 TFUE, dénommé (GOPE), « vise à faire converger les économies de la zone euro et ne fonctionne que sur la base de recommandations et sous la pression des pairs ; cela aboutit à une coordination plus formelle que réelle »¹²⁷³. A cet égard, S. Lefevre considère, dans son commentaire sur les actes incitatifs, s'appliquant parfaitement aux GOPE, qu'il ne faut pas les voir comme des actes relevant d'une obligation mais surtout répondant à un besoin, une utilité. En outre, il ne s'agit pas de créer un comportement, une norme incitative ou prescriptive mais de faciliter l'agencement des positions des parties intéressées. L'intérêt se positionne plus en tant qu'acte politique que juridique¹²⁷⁴. Cette analyse met bien en exergue le caractère politique des recommandations. Cependant, leur intégration dans la sphère juridique permet d'organiser leur contrôle : un contrôle politique et très flexible concernant les GOPE¹²⁷⁵.

b/ Les recommandations

En ce qui concerne le rôle des recommandations adoptées par une organisation internationale, Michel VIRALLY, a consacré plusieurs études en la matière. « From a conceptual perspective, Virally viewed the power to adopt recommendations as an intermediary

¹²⁶⁹ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., *Les paradoxes de la zone euro*, Opus cité, p. 38.

¹²⁷⁰ DE SADELEER N. (dir.), HACHEZ I., *Les innovations du traité de Lisbonne : incidences pour le praticien*, Bruxelles : Bruylant, 2011, p. 96.

¹²⁷¹ *Ibid.*, p. 96

¹²⁷² *Ibid.*, p. 96.

¹²⁷³ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., « Les paradoxes de la zone euro », Opus cité, p. 38.

¹²⁷⁴ LEFEVRE S., *Les actes communautaires atypiques*, Bruxelles : Bruylant, 2006, p.128.

¹²⁷⁵ CLERC O., *La gouvernance économique de l'Union européenne : Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Opus cité, p. 102.

stage in the level of cooperation. But, again, beyond a mere taxonomic purpose, this concept had implications for both the political and legal analysis of the role of international organizations. Politically, the adoption of a recommendation could serve as a powerful means of exerting pressure on one or more states, at least if the recommendation is backed by a large majority including the main powers. This political perspective would be sufficient to explain why, in practice, the processes that can lead to the adoption of such recommendations are carefully regulated in the constitutive instruments and why states take pains to negotiate in detail the wording of such recommendations »¹²⁷⁶. Il met aussi l'accent sur la nature double de la recommandation, et à bien des égards contradictoires de la recommandation aux Etats membres. Pour Michel VILLARY, « une recommandation n'a d'autre objet que de donner un contenu aux obligations de ces Etats mais n'est pas elle-même obligatoire : elle peut être contestée par ces derniers, qui restent libres de lui opposer leur propre appréciation »¹²⁷⁷.

De même, S. LEFEVRE considère qu'il faut faire une distinction entre le statut juridique des recommandations adressées aux Etats membres et celui des actes appelés « recommandations » par le traité car « lorsqu'est admise spécialement l'utilisation par une institution de l'Union d'une recommandation comme un moyen d'action, cette adoption n'est possible qu'à la suite d'une procédure s'imposant aux institutions »¹²⁷⁸. La gestion de cet instrument passe plutôt par un rituel procédural nécessitant force travaux de la part de la Commission mais débouchant *in fine* sur des résultats insuffisants. Les responsables européens ont voulu réaliser le rapprochement des politiques économiques des Etats membres, en instaurant un cadre procédural des politiques économiques. C'est la raison pour laquelle ils ont stipulé que « les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil », tout en fixant les modalités de cette coordination, comprenant la mise en place par le Conseil, d'un « projet pour les GOPE », puis l'adoption par le Conseil européen d'une « recommandation fixant ces GOPE » et, enfin, un

¹²⁷⁶ VINUALES J. E., « The Secret of Tomorrow: International Organization through the Eyes of Michel Virally », *European Journal of International Law: Eur. J. Int'l*, 2012, Vol. 23, Issue 2, pp. 543-564.

¹²⁷⁷ ATTIA G.E., *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*, Genève : Droz, vol. II, 1963, p.102.

¹²⁷⁸ LEFEVRE S., *Les actes communautaires atypiques*, *Opus cité*, p. 128.

mécanisme de « surveillance multilatérale »¹²⁷⁹.

Cet état de fait, a été affirmé par le Parlement européen dans sa résolution du 20 octobre 2010 sur la crise financière, économique et sociale, qui « estime que les États membres ne doivent pas considérer leurs politiques économiques respectives comme une question d'intérêt purement national, mais également comme une question d'intérêt commun et doivent formuler leurs politiques en conséquence ; et rappelle aux États membres le rôle renforcé des GOPE »¹²⁸⁰. À ce titre, la surveillance de l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans l'Union européenne relève des attributions du Conseil. Il en est de même de la conformité des politiques économiques avec les GOPE en fonction des rapports émis par la Commission et des informations transmises par les Etats. Il est de son ressort aussi d'émettre des « recommandations » dans le cas où les politiques économiques d'un Etat ne suivraient pas les GOPE ou si elles risquent de nuire au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire (article 121 du TFUE)¹²⁸¹.

Le règlement (UE) n°1175/2011 a prévu, dans sa section 1-bis article 3, que le Conseil, au cours du semestre européen, étudie les politiques macrobudgétaires et macrostructurelles envisagées. Après en avoir donné un avis cohérent, il pratique une évaluation de ces programmes en fonction des recommandations de la Commission. En troisième lieu, il conseille aux Etats membres des orientations en passant par les instruments juridiques visés aux articles 121 et 148 TFUE et aux règlements (UE) n°1175/2011 et n°1176/2011¹²⁸². Cet instrument est analogue à la structure de la PDE, sachant qu'il a été conçu avec un dispositif de surveillance assez contraignant, à savoir deux procédures : leurs caractéristiques tiennent au fait des rôles distincts que jouent les institutions européennes, et « la coordination des politiques économiques est essentiellement du ressort des instances intergouvernementales, Conseil

¹²⁷⁹ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait par GUIGOU E., Rapport sur le projet de loi n°197 (Procédure accélérée), autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, rapport n°205, 26 septembre 2012, *Opus cité*, p. 14.

¹²⁸⁰ Parlement européen, Résolution sur la crise financière, économique et sociale : recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre (rapport à mi-parcours), 2009/2182(INI), P7-TA (2010)0376, 20 octobre 2010, point 114.

¹²⁸¹ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait par GUIGOU E., Rapport sur le projet de Loi n° 197 (Procédure accélérée), autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *Opus cité*, p. 14.

¹²⁸² Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil européen du 16 novembre modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Opus cité*.

européen et Conseil »¹²⁸³.

La crise budgétaire de la zone euro a révélé également l'asymétrie institutionnelle dans l'UEM qui demeure entre la politique économique coordonnée par les Etats membres et la politique monétaire pilotée par la BCE. Cependant, cette asymétrie a été compensée par l'acceptation des Etats membres de coordonner leur politique économique, tel que cela était défini en tant qu'intérêt commun, au sens de l'article 121 TFUE¹²⁸⁴. Comme nous l'avons déjà précisé, cette coordination repose sur les instruments que sont les GOPE et le PSC mis en place en 1997 dans le but de pérenniser la discipline par les critères de Maastricht après la constitution de l'UEM, même si ces deux instruments sont catalogués comme étant insuffisants¹²⁸⁵.

En vertu de l'article 121 TFUE, les GOPE font fonction de référents en matière de supervision multilatérale : le non respect des GOPE par un Etat membre entraîne l'adoption d'une recommandation par le Conseil invitant l'Etat récalcitrant à corriger sa situation¹²⁸⁶. Inversement, la surveillance multilatérale assure une « coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques »¹²⁸⁷. Le volet préventif de la discipline budgétaire est le résultat d'une scission entre la procédure de surveillance multilatérale et la procédure de coordination. C'est grâce à la crise grecque que la surveillance multilatérale tient compte des effets néfastes, pour l'Union et la zone euro, du non-respect des GOPE par un pays¹²⁸⁸.

Plusieurs raisons peuvent argumenter le détachement des deux dispositifs prévus à l'article 121 TFUE¹²⁸⁹. En effet, les GOPE répondent à la critique faite par Jacques MEGRET dans son Commentaire de 1976, à propos du système de coordination alors existant, qui explique qu'il n'est pas apparu directement que ce qu'il fallait tout d'abord harmoniser n'était pas les conditions de l'activité économique mais plus les objectifs à assigner à celle-ci et qu'il ne faut pas interpréter une harmonisation comme une uniformisation mais plus comme une

¹²⁸³ *Ibid.*

¹²⁸⁴ RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Opus cité, p. 57.

¹²⁸⁵ *Ibid.*, p. 57.

¹²⁸⁶ L'article 121, paragraphe 4, du TFUE.

¹²⁸⁷ L'article 121, paragraphe 3, TFUE.

¹²⁸⁸ ALLEMAND F., *La gouvernance économique de l'Union européenne : entre permanence et transformation*, Opus cité, p. 6.

¹²⁸⁹ *Ibid.*, p. 6.

cohérence avec des objectifs nationaux¹²⁹⁰. Ainsi, ces lignes directrices « reflètent le diagnostic de la Commission européenne sur les causes de la faible croissance et du fort niveau de chômage en Europe, et donc ses options théoriques »¹²⁹¹. En fait la non-conformité des plans budgétaires aux GOPE a été enregistrée par la Commission en 2001 à l'encontre de l'Irlande. « La Commission a donc recommandé au Conseil ECOFIN d'adopter [le 12 février 2001] une recommandation au gouvernement irlandais, en vertu de l'article 99, paragraphe 4, visant à mettre un terme à la non-conformité des aspects expansionnistes de ce budget avec les GOPE »¹²⁹². Dans un autre cas plus récent, le Conseil a estimé dans sa recommandation, adoptée conformément à l'article 121, paragraphe 4, du TFUE, « que les politiques de la Grèce ne sont pas conformes à la recommandation par pays qu'il a adressée dans le cadre des GOPE (recommandation n°2009/531/CE). Dans cette recommandation, le Conseil a noté qu'il était impératif pour la Grèce d'intensifier ses efforts pour corriger les déséquilibres macroéconomiques et remédier aux faiblesses structurelles de son économie »¹²⁹³.

Lors du Conseil européen de Lisbonne, le Conseil européen a décidé d'assumer « un rôle phare d'orientation et de coordination qui lui permettra d'assurer la cohérence générale »¹²⁹⁴ ; il s'est, notamment, résolu à réorganiser le processus décisionnel des grandes orientations. A cet égard, doivent être remises au mois de janvier les contributions des autres branches du Conseil (affaires sociales, éducation, marché intérieur). En février, lors du Conseil européen de printemps, a lieu le débat d'orientation préparé par la Commission ; en parallèle, le Conseil Ecofin élabore un rapport relatif aux questions économiques et sociales, au printemps (au mois de mars) lors d'une réunion annuelle supplémentaire : « La procédure classique s'applique mais le Conseil doit prendre en compte les priorités fixées par le Conseil européen du mois de mars »¹²⁹⁵. Le processus décisionnel des grandes orientations a été modifié, en vue de synchroniser les GOPE avec les autres instruments de politiques économiques et d'assurer

¹²⁹⁰ MEGRET J., *Le droit de la communauté économique européenne*, Bruxelles : Éd. de l'Université de Bruxelles, Institut d'études européennes, vol. 6, Politique économique, tome I, 1976, p. 52. Voir aussi, ALLEMAND F., *La gouvernance économique de l'Union européenne : entre permanence et transformation*, Opus cité, p. 6.

¹²⁹¹ SCHWOB C., « Le suivi des Grandes Orientations de la Politique Economique (GOPE) », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°1, automne 1999, p. 2.

¹²⁹² Commission européenne, Communiqué de presse, IP/01/105, La Commission formule des recommandations concernant la politique budgétaire de l'Irlande, Bruxelles, 24 janvier 2001.

¹²⁹³ Commission européenne, Communiqué de presse, 2994^{ème} session du Conseil, Affaires économiques et financières, 6477/10, Bruxelles, le 16 février 2010, p.8.

¹²⁹⁴ Conseil européen, Conseil européen de Lisbonne, « Conclusions de la présidence », 23 et 24 mars 2000, pt. 36.

¹²⁹⁵ CLERC O., *La gouvernance économique de l'Union européenne : Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Opus cité, p. 75.

plus de cohérence avec les politiques qui leur sont liées. En 2005, les GOPE (définies à l'article 121, paragraphe 2 du TFUE) et les Lignes Directrices pour l'Emploi (LDE) (définies à l'article 148 du TFUE) ont été regroupées pour devenir les Lignes Directrices Intégrées (LDI)¹²⁹⁶.

En ce qui concerne la périodicité de l'adoption des GOPE, M. DEVOLUY a constaté que « la période trisannuelle prise comme référence représente une évolution importante pour l'architecture de la coordination en Europe »¹²⁹⁷. La coordination économique dans l'UEM est enfin établie par le choix d'une périodicité sur trois ans qui est en cohérence avec la méthode de surveillance multilatérale inscrite dans le PSC car les programmes de stabilité sont, eux aussi, sur trois ans. Ainsi, il en résulte une uniformisation entre rythme trisannuel des politiques économiques européennes et rythme annuel des Etats membres.

L'objectif des politiques économiques en matière de discipline budgétaire, dont la pérennité est soutenue par un texte de droit primaire et dont la quantification permet une vérification aisée, est atteint. Grâce à l'examen annuel porté sur la politique budgétaire par le vote du budget dans chaque Etat membre, la politique budgétaire accepte plus aisément l'exercice d'une surveillance. Ce n'est pas le cas de la politique d'ordre structurel. En effet, lors du vote de la loi de finance (L. fin.) qui a lieu à chaque automne, une recommandation d'ordre budgétaire (établie au printemps par le Conseil) à un Etat membre pourra trouver sa place alors « qu'une simple recommandation du Conseil aura du mal à réduire au cas où la réforme ne s'inscrirait pas dans le contexte des GOPE »¹²⁹⁸.

Toutefois, la partie GOPE des LDI est divisée en deux sous-parties : la première est dédiée aux politiques macroéconomiques en faveur de la croissance et de l'emploi et la deuxième vise les politiques microéconomiques en vue d'augmenter le potentiel de croissance de l'Union européenne¹²⁹⁹. Contrairement à ce qui était appliqué les années précédentes, tous les pays ne sont pas concernés par les GOPE. Il s'agit de laisser les Etats membres dans leurs programmes nationaux de réformes et de lister les principales orientations identifiées au niveau

¹²⁹⁶ Banque Centrale Européenne (BCE), « Le cadre de politique économique de l'UEM : des instruments de coordination et de surveillance de la politique économique au sein de l'UEM », *Opus cité*.

¹²⁹⁷ DEVOLUY M., KOENIG G., *Les politiques économiques européennes*, *Opus cité*, p.120.

¹²⁹⁸ ALLEMAND F., *La gouvernance économique de l'Union européenne : entre permanence et transformation*, *Opus cité*, p.8.

¹²⁹⁹ Assemblée nationale (Ass. nat.), « Proposition de résolution sur la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, (2005-2008) », Rapport sur la proposition de résolution n°2328, COM (2005) 141 final / E 2861, Présenté par GARRIGUE D., 11 mai 2005, p. 8.

européen. Même si les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 ne le prévoient pas, il n'en demeure pas moins que la Commission souhaiterait définir des « défis généraux » par pays¹³⁰⁰.

B. Les efforts de rationalisation des politiques économiques : une coordination en marge de l'Union européenne

Le Conseil « Ecofin » et des ministres réunis au sein du Conseil du 1^{er} mai 1998, a considéré que les efforts d'assainissement budgétaire seront complétés « par l'intensification des efforts tendant à rendre nos économies plus efficaces de manière à promouvoir un environnement favorable à la croissance, à un niveau élevé d'emploi et à la cohésion sociale »¹³⁰¹. Cependant, l'introduction de l'euro a été le résultat du développement d'une série de processus dans les différents champs de l'action économique et sociale, dont chacun possède une nature, des objectifs, des méthodes des instruments, des lieux de débat et de discussion propres¹³⁰². La complexité de l'ensemble des processus d'extension de la portée de la discipline budgétaire et macroéconomique a exclu la mise en place d'une procédure communautaire uniforme¹³⁰³. Dans son rapport au Conseil européen réuni à Helsinki les 11 et 12 décembre 1999, le Conseil Ecofin a considéré que l'expérience acquise jusqu'à l'introduction de l'euro a montré que malgré quelques difficultés, le cadre institutionnel était approprié. Parmi les difficultés, il est apparu que le recours à un nombre important de procédures et leur éventuel recoupement a plongé le grand public et les marchés dans le flou en matière de coordination des politiques¹³⁰⁴. Malgré tout, le Conseil reste optimiste quant à l'union économique et monétaire, le bon fonctionnement du marché unique et une croissance durable et génératrice d'emplois¹³⁰⁵. Il n'est pas utile de créer de nouvelles règles ou procédures, seul le besoin de rationalisation et d'amélioration de leur interaction est à promouvoir ; et cela relève du rôle d'Ecofin qui doit veiller au processus de coordination des politiques économiques et de le

¹³⁰⁰ *Ibid.*, p. 8.

¹³⁰¹ Conseil de l'Union européenne, Déclaration du Conseil Ecofin et des ministres du 1^{er} mai 1998, J.O.C.E. L 139 du 11 mai 1998, pp. 28-29, spéc. pt. 7.

¹³⁰² ALLEMAND F., MARTUCCI F., *La nouvelle gouvernance économique européenne*, Opus cité, p. 47.

¹³⁰³ *Ibid.*, pp. 47-48.

¹³⁰⁴ Commission européenne, Communication de la Commission, Le programme commun harmonisé des enquêtes de conjoncture de l'Union européenne, COM (2006) 379 final, Bruxelles, 12 juillet 2006.

¹³⁰⁵ *Ibid.*

rendre compatible avec les GOPE¹³⁰⁶.

Outre la coordination indicative que nous avons traitée ci-dessus, la coordination des politiques économiques européennes présente un autre mode de coordination sous formes de règles assorties de sanctions, que l'on appelle « la coordination coercitive ». Le développement de ces deux modes de coordination constitue la base de l'intégration européenne, dont cette dernière constituera, à son tour, la base de la gouvernance économique de l'UEM.

L'ancien président de la Commission européenne, Jacques DELORS, a affirmé que : « le chaînon manquant, c'est la coopération entre les Seize (de la zone euro), la coordination des politiques économiques »¹³⁰⁷. Cependant, selon lui, il n'y en a pas eu véritablement car ils n'ont pas pris conscience qu'il y a un bien commun à gérer : l'euro. « Or cela leur crée des obligations particulières... Il faut bien comprendre que le contrat de mariage entre les Seize de la zone euro est plus exigeant, que celui unissant les Vingt-Sept. Les dirigeants européens ne font pas assez la distinction entre les Seize de la zone euro et les Vingt-Sept de l'Union. C'est une source de confusion »¹³⁰⁸.

A cet égard, le Conseil européen de mars 2010 a demandé au Président du Conseil européen, d'instituer un groupe de travail, en coopération avec la Commission, en vue de fournir des propositions réglementaires consacrées à renforcer la gouvernance économique. Les options stratégiques présentées, dès juillet 2010, ont révisé en profondeur les mécanismes de régulation macroéconomique de la zone euro¹³⁰⁹.

Le Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010 a endossé à cet effet, les recommandations¹³¹⁰ du groupe de travail VAN ROMPUY sur la gouvernance économique

¹³⁰⁶ Conseil de l'Union européenne, Rapport du Conseil Ecofin au Conseil européen d'Helsinki sur la coordination des politiques économiques : examen des instruments et de l'expérience acquise pendant la troisième phase de l'UEM, 13123/1/99, Bruxelles, 29 novembre 1999, *Opus cité*.

¹³⁰⁷ L'Express, « Le "chaînon manquant" de la zone euro est... », Economie, L'Express.fr, 07 décembre 2010, [visité le 08/10/2014], disponible sur Internet <URL : http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/le-cha-non-manquant-de-la-zone-euro-est_1395720.html

¹³⁰⁸ FAUJAS A., FRACHON A., « La politique doit être l'ultime référence. Je refuse que les banquiers fassent trembler les gouvernements de la zone euro », *Propos recueillis*, Journal Le Monde – Idées, 7 décembre 2010, p. 21.

¹³⁰⁹ DEVOLUY M., « Un paquet de six bien (trop) ficelé », *Opus cité*.

¹³¹⁰ « Ces six thèmes ont débouché sur six propositions législatives. Elles ont été validées par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 qui en parle dans le corps de ses Conclusions ainsi que dans le « Pacte pour l'euro plus » qui figure en Annexe. Le « paquet de six » a été adopté, au terme d'une procédure de codécision ordinaire, par un vote du Parlement européen du 28 septembre 2011. Il prend la forme de cinq règlements qui s'imposent aux Etats et d'une directive qui passe par une transposition de la règle dans le cadre juridique de chaque Etat membre. Ces six dispositions législatives ont été publiées au journal officiel de l'Union du 23 novembre 2011. Il est impossible

dans la zone euro, lesquelles tiennent en six points : le renforcement du PSC par une plus grande attention aux objectifs des finances publiques ; le renforcement des sanctions en cas d'indiscipline budgétaire ; l'élargissement de la surveillance à toutes les politiques économiques ; une meilleure coordination des politiques budgétaires au cours d'un « semestre européen » précédant le vote des budgets par les Parlements nationaux ; un mécanisme permanent de résolution des crises et un renforcement des institutions et dispositifs en charge de dresser les comptes, réaliser les prévisions et décider des politiques économiques ; l'amélioration de la surveillance macroéconomique par un mécanisme d'alerte fondé sur des indicateurs¹³¹¹.

La crise des dettes souveraines a fait apparaître les défaillances des mécanismes de coordination des politiques économiques en même temps que l'urgence pour l'Union de se doter d'une « coordination économique globale »¹³¹² ou d'une « coordination intégrée des politiques économiques pour l'Union européenne »¹³¹³ selon l'expression de la Commission¹³¹⁴.

Les responsables européens ont proposé, dans le cadre de l'initiative « Europe 2020 », « de synchroniser l'évaluation des politiques budgétaires et structurelles des Etats membres de l'Union européenne », en vue de parvenir à une surveillance plus intégrée des politiques économiques. La Commission a considéré aussi, qu'il faudrait prendre en considération la surveillance macroéconomique élargie même lors de la formulation des recommandations de politique budgétaire au titre du PSC... et considérer, également, les informations pertinentes apportées par le Comité européen du risque systémique¹³¹⁵. L'intégration du cycle de surveillance dans le cadre du semestre européen « *devrait créer des synergies et promouvoir la cohésion des différents domaines de la surveillance économique* »¹³¹⁶. C'est là que réside l'un

de faire ici état du contenu précis de tous ces textes. Nous proposons simplement une synthèse autour de quelques points essentiels ». DEVOLUY M., « Un paquet de six bien (trop) ficelé », *Opus cité*.

¹³¹¹ BENASSY-QUERE A., BOONE L., « Zone euro : la crise n'aura pas été inutile », *Les Echos – Actualités et informations économiques et financières*, 08 novembre 2011, [visité le 08/10/2014], disponible sur Internet <URL : <http://blogs.lesechos.fr/echosnoclastes/zone-euro-la-crise-n-aura-pas-ete-a4599.html>>

¹³¹² Conseil européen, Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, Bruxelles, EUCO 7/10, pt. 6 c.

¹³¹³ Commission européenne, Communication de la Commission, « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM (12/05/2010) 250 final, *Opus cité*, p. 9.

¹³¹⁴ ALLEMAND F., MARTUCCI F., *La nouvelle gouvernance économique européenne*, *Opus cité*, pp. 48-49.

¹³¹⁵ « Les alertes et les recommandations du Comité européen du risque systémique adressées à un ou plusieurs Etats membres seraient considérées comme des questions d'intérêt commun, les Etats exerçant une pression appropriée entre pairs pour que des mesures correctives soient prises ». Communication de la Commission, COM (2010) 250 final, précitée, p. 10. Voir aussi ALLEMAND F., MARTUCCI F., *La nouvelle gouvernance économique européenne*, *Opus cité*, p. 49.

¹³¹⁶ Commission européenne, Communication de la Commission, COM (2010) 250 final, précitée, p. 9.

des objectifs poursuivis par le « semestre européen ».

Les modalités d'application du « semestre européen » ont été définies, dans un premier temps, dans le code de conduite sur le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence¹³¹⁷. En fait, le « semestre européen » a été mis en place par des modifications au niveau du code de conduite du PSC après approbation par le Conseil européen en septembre 2010¹³¹⁸. La mise en place du « semestre européen » n'a pas nécessité une modification du droit de l'Union européenne, puisque le code de conduite¹³¹⁹ est un instrument informel qui n'a pas de force juridique contraignante¹³²⁰.

Le « semestre européen » est un instrument essentiel de coordination des politiques macroéconomiques et structurelles au niveau européen, qui a été mis en place avant l'approbation du « Six-Pack ». Ce dispositif de coordination et de surveillance encadre les règles budgétaires de façon plus stricte qu'il ne le faisait en 2011¹³²¹. Il est le cadre de coordination sous-jacent de la nouvelle procédure concernant les PDM. Cela amène à s'inquiéter sur sa légitimité. Car plus le mécanisme est intrusif, plus le besoin de légitimité est grand. Un certain nombre de dispositions sont intégrées au « Six-Pack » ; elles sont destinées à consolider le rôle du Parlement européen dans le « semestre européen » dont la fonction est, notamment, le Dialogue Economique¹³²². Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le

¹³¹⁷ Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des Affaires européennes, Rapport d'information sur le gouvernement économique européen, Dossier législatif n°2922, Présenté par HERBILLON M. et CARESCHE C., 27 octobre 2010.

¹³¹⁸ AGUILAR D., « Renforcement de l'Union Economique et Monétaire : accélération des réformes depuis 2010 », Eurogersinfo, Documents et informations sur l'Union européenne et le droit communautaire, août 2012.

¹³¹⁹ Voir, notamment, Conseil européen, Communiqué de presse, « Affaires économiques et financières : Principaux résultats du Conseil », session n°3141, 5587/12, Presse 17, (OR. en), PR CO 2, Bruxelles, le 24 janvier 2012, p. 14 : « Le Conseil a examiné la modification du code de conduite sur la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance. Les modifications à apporter au code de conduite ont été élaborées par le comité économique et financier dans le cadre d'une réforme des dispositions de l'UE en matière de gouvernance économique, à savoir l'ensemble de mesures appelé « six-pack » visant à renforcer la gouvernance économique, qui a été adoptée par le Conseil en novembre. Le code de conduite contient des spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et des lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité ou de convergence des Etats membres. À l'issue du débat, tous les Etats membres, excepté un, ont approuvé le code de conduite modifié, l'Etat membre en question maintenant une réserve sur l'ensemble du code. Le Conseil a noté que la Commission et le CEF ont l'intention de revenir sur cette question plus tard dans l'année ». Voir, Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse 16446/11, Gouvernance économique : le Conseil adopte des textes législatifs, Presse 413, Bruxelles, le 8 novembre 2011.

¹³²⁰ AGUILAR D., Renforcement de l'Union Economique et Monétaire : accélération des réformes depuis 2010, *Opus cité*.

¹³²¹ Parlement européen, Economic and Monetary Affairs : « An Assessment of the European Semester », Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Authors : MARZINOTTO B., WOLFF G. B., HALLERBERG M., Document requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs ECON, *Opus cité*, p. 1.

¹³²² *Ibid.*

Parlement est devenu co-législateur pour la réglementation sur la surveillance multilatérale (article 121, paragraphe 6, du TFUE)¹³²³.

Les nouvelles règles adoptées dans le cadre du TSCG, les paquets de six et de deux, s'appliquent selon un calendrier décisionnel de l'Union européenne, baptisé « semestre européen »¹³²⁴. Ce processus, figurant à la section 1-bis du règlement (UE) n°1175/2011 du 16 novembre 2011, a pour objectif de renforcer les instruments de coordination des politiques économiques déjà existants dans le cadre d'une procédure qui intervient avant le vote des budgets nationaux. Par ailleurs, « les nouvelles dispositions relatives au volet préventif du « Six-Pack » ont accordé une assise juridique au « semestre européen », qui ne reposait jusqu'alors sur aucune base juridique contraignante »¹³²⁵.

La procédure du « semestre européen » commence chaque année au mois de novembre par un examen annuel de la croissance¹³²⁶ « les orientations de politique générale » et débouche, au mois de juillet, sur l'adoption de recommandations par Etat. La surveillance des politiques nationales et européennes se fait au premier semestre, alors que l'exécution des recommandations et des orientations par les Etats a lieu au deuxième semestre (ou « semestre national »)¹³²⁷.

Le « semestre européen » vise à renforcer la synchronisation des procédures de coordination des politiques économiques et leur calendrier de réalisation, à savoir les GOPE, les LDE, les programmes de stabilité ou de convergence, les programmes de réformes nationaux et les déséquilibres macroéconomiques¹³²⁸. En fait, l'objectif du « semestre européen » n'est pas limité aux éléments communautaires, mais il concerne aussi les engagements spécifiques

¹³²³ Parlement européen, « Gouvernance économique », ZOPPÉ A., Fiches techniques sur l'Union européenne, avril 2014.

¹³²⁴ Commission européenne, Communiqué de presse, « La gouvernance économique de l'UE en clair », Service des Porte-Parole, Mémo/13/318, Bruxelles, 28 novembre 2014, p. 1.

¹³²⁵ Direction du budget, Ministère des Finances et des Comptes publics, « Le Six-pack : six mesures législatives visant à renforcer la gouvernance économique européenne », Forum de la performance - 2014, 23 janvier 2014.

¹³²⁶ « Le cycle 2015 a débuté en novembre 2014 avec l'examen annuel de la croissance qui a défini les priorités économiques générales de l'Union et recommandé trois piliers principaux visant à favoriser la croissance et le redressement économique. L'examen a en outre proposé de rationaliser le semestre européen afin de mieux mettre en œuvre les recommandations par pays ». Parlement européen, Semestre européen : examen annuel de la croissance 2015, Service de recherche du Parlement européen, SZCZEPANSKI M., En bref : Plénière - PE-549.011, 05 mars 2015.

¹³²⁷ DELORS J., FERNANDES S., MERMET E., « Le semestre européen : Un essai à transformer », Notre Europe, Paris, *Policy Brief*, février 2011, n°22.

¹³²⁸ Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil européen du 16 novembre modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Opus cité*, article 2 bis.

pris par les Etats membres participant au « pacte pour l'euro plus » : ces engagements doivent être présentés dans les programmes de stabilité ou de convergence et dans les programmes de réformes nationaux¹³²⁹.

L'organisation, au cours de ce semestre, est « définie par déduction à travers les délais fixés aux Etats membres pour la transmission des programmes de stabilité et de convergence »¹³³⁰.

Avant la crise, la coordination des réformes structurelles, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et la surveillance budgétaire, consistait en deux procédures séparées, dont les calendriers n'étaient pas concomitants¹³³¹. Ainsi, la raison, évoquée pour la mise en place en 2010 du nouveau cycle de coordination des politiques économiques dans l'Union européenne, entend répondre aux nouvelles exigences de coordination mises au jour par la crise de la dette. Elle entend créer, aussi, une synergie entre les réformes macroéconomiques et les priorités budgétaires des Etats membres en synchronisant la remise des programmes nationaux de réformes (PNR) et celle des programmes de stabilité et de convergence (PSC), ainsi que celle des rapports annuels à la Commission¹³³². L'objectif de cette synchronisation est d'inciter les Etats membres à poursuivre des objectifs communs et à relever, plus efficacement qu'auparavant, leurs défis communs¹³³³.

En revanche, le calendrier de la coordination des politiques économiques nationales est inversé. Car, jusqu'à aujourd'hui, les Etats membres réalisaient *ex post* la coordination des réformes structurelles et des priorités budgétaires des Etats membres. Le « semestre européen » a changé les choses. La coordination des politiques économiques se fait *ex ante*. Ainsi, c'est avant l'élaboration des PNR (Programmes nationaux de réformes) et des PSC (Programmes de stabilité et de convergence) et avant l'adoption des budgets nationaux pour l'année suivante

¹³²⁹ ALLEMAND F., MARTUCCI F., *La nouvelle gouvernance économique européenne*, *Opus cité*, p. 49.

¹³³⁰ Le code de la conduite sur le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence est calé sur le calendrier d'actualisation des programmes de stabilité et de convergence. Voir, Commission européenne, « Specifications on the implementation of the SGP and Guidelines on the format and content of stability and convergence Program », 24 janvier 2012, p. 13.

¹³³¹ DELORS J., FERNANDES S., MERMET E., « Le semestre européen : Un essai à transformer », *Opus cité*, p. 2.

¹³³² Représentation permanente auprès de l'Union européenne, République française, « L'Europe sociale : une coopération accrue entre les Etats membres », 14 mai 2013.

¹³³³ DELORS J., FERNANDES S., MERMET E., « Le semestre européen : Un essai à transformer », *Opus cité*, p. 2.

qu'intervient l'orientation politique des institutions européennes¹³³⁴.

Dans son discours à l'Institut universitaire européen en Juin 2010, le Président Barroso a considéré que : « What is going on is a silent revolution - a silent revolution in terms of stronger economic governance by small steps. The Member States have accepted very important powers of the European institutions regarding surveillance, and a much stricter control of the public finances »¹³³⁵.

Le paquet législatif a instauré un nouveau dispositif pour détecter et corriger les déséquilibres macroéconomiques jugés excessifs, et pour accorder à la Commission et au Conseil la possibilité d'adopter des recommandations préventives à un stade précoce¹³³⁶. Selon l'article 2-bis, paragraphe 3, du règlement (UE) n°1175/2011, les Etats membres ont l'obligation d'en tenir compte dans l'élaboration des budgets nationaux de leurs politiques économiques et de l'emploi pour les années futures¹³³⁷. La Commission européenne met en place un rapport annuel en vue de prévenir les déséquilibres macroéconomiques. « Ce rapport comporte une évaluation économique et financière basée sur un tableau de bord contenant des indicateurs économiques pertinents pour la détection des déséquilibres macroéconomiques »¹³³⁸, appelé « système d'alerte précoce ». Les indicateurs sur le tableau de bord renvoient à des déséquilibres extérieurs¹³³⁹ et intérieurs¹³⁴⁰. Ces indicateurs sont « censés constituer les principales sources de déséquilibres macroéconomiques... L'indicateur peut être un pourcentage fixe ou refléter une évolution en pour cent. Pour chaque indicateur, des seuils limites sont fixés. Si un Etat membre dépasse une limite supérieure ou inférieure, le seuil d'alerte est dépassé et la Commission détermine si les déséquilibres potentiels détectés à un stade précoce sont problématiques ou non »¹³⁴¹. Quand un Etat membre de la zone euro franchit

¹³³⁴ *Ibid.*, pp. 2-3.

¹³³⁵ Corporate Eutopia, « How new economic governance measures challenge democracy », *Corporate Europe Observatory*, janvier 2011, p. 3.

¹³³⁶ FONTENELLE A., « Etat de la question : la gouvernance économique européenne », Fédération Wallonie-Bruxelles, Institut Emile Vandervelde IEV, juin 2012, p. 6.

¹³³⁷ Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil européen du 16 novembre modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Opus cité*.

¹³³⁸ Europa, Synthèse de la législation de l'UE, « Prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques », 25 janvier 2012.

¹³³⁹ Balance des comptes courants, position nette pour les investissements internationaux, taux de change effectif et réel, modifications des parts de marché à l'exportation, coût unitaire du travail.

¹³⁴⁰ Prix du logement, capacité de financement du secteur privé, endettement du secteur privé, dette publique, taux de chômage et modifications des engagements du secteur financier.

¹³⁴¹ FONTENELLE A., « Etat de la question : la gouvernance économique européenne », *Opus cité*, p. 6.

plusieurs seuils, la Commission intervient et pratique un examen approfondi avec des analyses économiques supplémentaires s'il y a des risques de déséquilibres macroéconomiques, ou s'il va y en avoir. Dans le cas de déséquilibres macroéconomiques, elle a l'obligation d'en informer le Parlement européen, le Conseil et l'Eurogroupe ¹³⁴². Le Conseil peut adresser, sur recommandation de la Commission, à l'Etat membre concerné les recommandations qui s'imposent, conformément à la procédure énoncée à l'article 121, paragraphe 2, du TFUE ¹³⁴³. Ces recommandations préventives, qui relèvent de la procédure de déficit macroéconomique, font partie des recommandations par Etat que le Conseil adresse en juillet à chaque Etat membre, dans le cadre du « semestre européen » ¹³⁴⁴.

Dans le cadre de la surveillance macroéconomique des Etats membres de la zone euro, le paquet de deux a instauré un système de contrôle, à l'égard des Etats membres faisant l'objet d'une PDE, qui vient compléter les obligations découlant du PSC ¹³⁴⁵. L'Etat membre faisant l'objet d'une PDE devra informer régulièrement la Commission des réformes et des mesures adoptées en vue de réduire et de corriger son déficit excessif, ce qui facilitera la détection de tout risque de compromettre la correction. La Commission peut adopter une recommandation constatant l'existence d'un tel risque et demandant à l'Etat membre concerné de procéder à la correction, afin d'éviter de lui infliger des sanctions pécuniaires. « En pareil cas, la Commission pourra proposer que le Conseil des ministres recommande à l'Etat membre concerné d'adopter des mesures correctrices ou d'élaborer un projet de programme d'ajustement macroéconomique » ¹³⁴⁶, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du TFUE. Cet Etat devra alors mettre en place un programme d'actions correctives qui constitue la feuille de route et les délais de mise en œuvre des plans d'actions ¹³⁴⁷ et à faire régulièrement un rapport d'avancement à la Commission. En cas de non-respect, un dépôt portant intérêt représentant 0,10% du PIB pourra lui être imposé. S'il persiste à ne pas donner suite aux recommandations, le dépôt portant intérêt pourra être transformé en amende ou les engagements financiers des Fonds européens à

¹³⁴² Parlement européen, « La surveillance macroéconomique », Fiches techniques sur l'Union européenne – 2015, paragraphe 1, p. 1.

¹³⁴³ Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Opus cité*, article 6, paragraphe 1.

¹³⁴⁴ *Ibid.*, article 6, paragraphe 4.

¹³⁴⁵ Commission européenne, Mémo, « Entrée en vigueur du « two-Pack » : le paquet législatif complète le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliore encore la gouvernance économique », Bruxelles, le 27 mai 2013.

¹³⁴⁶ Commission européenne, Mémo, « Entrée en vigueur du « Two-Pack » : le paquet législatif complète le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliorer encore la gouvernance économique », *Opus cité*.

¹³⁴⁷ FONTENELLE A., « Etat de la question : la gouvernance économique européenne », *Opus cité*, p. 6.

l'égard de l'État membre en cause (agriculture, cohésion, ...) pourra être suspendu¹³⁴⁸. Cependant, les nouvelles règles prévoient un processus décisionnel simplifié, à savoir que toutes les décisions justifiées qui conduisent à l'adoption de sanctions seront prises à la majorité qualifiée inversée. Dès lors, du fait de cette procédure semi-automatique, une majorité de blocage des États membres sera difficile à constituer¹³⁴⁹.

§.2 Les instruments de coordination à l'aune de l'intergouvernementalisme

A l'occasion de la conférence d'actualité économique organisée le 7 avril 2011, la députée européenne Pervenche BERES a débuté sa conférence « en déplorant le désarroi dans lequel nous sommes aujourd'hui confrontés du fait de l'abandon par l'Union de la méthode Monnet, appelée également la méthode communautaire. C'est ainsi qu'avait été pensée la gouvernance européenne par les pères fondateurs (R. SCHUMAN, J. MONNET). Le but était de créer l'Europe non pas par le haut, c'est-à-dire via des relations diplomatiques (entente intergouvernementale) mais bien par le bas, via une intégration économique »¹³⁵⁰.

Il est utile de déterminer et d'identifier les particularités de la méthode qui a guidé, guide et guidera la construction de l'Union, ainsi que d'examiner si cette « méthode communautaire » est toujours pertinente malgré les variations des circonstances économiques et financières des États membres¹³⁵¹.

Pour P. BERES, le traité de Maastricht qui a introduit les 3 piliers de la construction européenne, peut être accusé d'avoir permis à l'intergouvernemental de reprendre le dessus¹³⁵². Evoquons, tout d'abord, le premier pilier, relatif aux domaines dans lesquels les États membres exercent concurremment leur souveraineté à travers les institutions européennes¹³⁵³. Ce pilier repose sur la « méthode communautaire », qui constitue un « processus décisionnel fondé sur la volonté souveraine des États membres aboutissant à un consensus entre ces derniers sur des

¹³⁴⁸ BROUSSOLLE D., « Le renforcement de la discipline budgétaire dans la zone euro, gouvernance contre gouvernement économique ? », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, *Opus cité*.

¹³⁴⁹ Commission européenne, Communiqué de presse, Le paquet législatif sur la gouvernance économique de l'UE entre en vigueur, Mémo/11/898, Bruxelles, le 12 décembre 2011, p. 3.

¹³⁵⁰ BARBIER-GAUCHARD A., BOFF H., « Enjeux et perspectives pour la gouvernance européenne », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, n°24, été 2011.

¹³⁵¹ DUBIN L., RUNAVOT M.-C. (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, Paris : A. Pédone, 2014, p. 103.

¹³⁵² BARBIER-GAUCHARD A., BOFF H., « Enjeux et perspectives pour la gouvernance européenne », *Opus cité*.

¹³⁵³ Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

questions d'intérêt commun »¹³⁵⁴. Les principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'attribution, régissent la délimitation et l'exercice des compétences de l'Union européenne. Ils figurent, d'une part, dans le traité sur l'Union européenne et, d'autre part, dans le Protocole n° 2 qui instaure un « mécanisme d'association des parlements nationaux destiné à favoriser le respect du principe de subsidiarité »¹³⁵⁵. La philosophe et historienne des idées politiques, Chantal MAILLON-DELSOL, constate que « l'idée de subsidiarité repose sur une anthropologie spécifique. Elle s'enracine dans une philosophie de l'homme et de la société. Elle résulte de la rencontre, qui peut paraître au premier abord contradictoire, d'une philosophie de l'action et d'une représentation précise de l'intérêt général »¹³⁵⁶. Le TUE dispose, dans son article 5, paragraphe 3, que si, au niveau central, régional et local, les objectifs de l'action envisagée ne sont pas atteints de manière satisfaisante, c'est à l'Union de prendre le relais, en vertu du principe de subsidiarité et dans les domaines relevant de sa responsabilité ; car l'Union peut espérer obtenir de meilleurs résultats. C'est aux institutions de l'Union d'appliquer le principe de subsidiarité en conformité au protocole sur l'application des principes de subsidiarité conformément à la procédure prévue au protocole¹³⁵⁷. En ce qui concerne les deuxième et troisième piliers, il s'agit d'une logique de coopération intergouvernementale qui s'est caractérisée par le droit d'initiative de la Commission, (soit partagé avec les Etats membres, soit limité à certains domaines spécifiques), par le recours général à l'unanimité au Conseil, par le rôle consultatif du Parlement européen et, enfin, par le rôle limité de la Cour de Justice¹³⁵⁸. Le traité de Lisbonne « fait disparaître la structure en trois piliers au profit de la création de l'Union européenne (UE). Au sein de l'Union européenne, les décisions sont prises selon une procédure de droit commun dite « procédure législative ordinaire ». La suppression de la structure en « piliers » n'entraîne pas, pour autant, la « communautarisation » de la politique étrangère et de sécurité commune dont le caractère intergouvernemental est maintenu »¹³⁵⁹.

¹³⁵⁴ DERO-BUGNY D., « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°134, mars 2014, p. 66.

¹³⁵⁵ Sénat, Rapport fait au nom la délégation pour l'Union européenne par HAENEL H., « Rapport sur les conséquences constitutionnelles des dispositions relatives aux parlements nationaux figurant dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe », Rapport d'information n°36, Session ordinaire de 2004-2005, 20 octobre 2004, p. 7.

¹³⁵⁶ MAILLON-DELSOL C., *Le principe de subsidiarité*, Paris : Presses universitaires de France, 1^{ère} édition, juillet 1993, pp. 5-6.

¹³⁵⁷ Article 5, paragraphe 3, du TUE.

¹³⁵⁸ DUMONT P., FEHLEN F., KIES R., POIRIER Ph., « Le référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe », Rapport élaboré pour la Chambre des Députés, STADE - Études sociologiques et politiques sur le Luxembourg, Université du Luxembourg, Luxembourg, février 2007, p. 12.

¹³⁵⁹ Europa, Synthèse de la législation de l'UE, « Méthode communautaire et intergouvernementale », janvier 2014.

Aujourd'hui, la nomenclature est plutôt basée sur une typologie de compétences¹³⁶⁰ : les compétences exclusives, prévues par l'article 3 du TFUE, pour lesquelles l'Union européenne est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Le rôle des Etats membres se limite donc seulement à appliquer ces actes (sauf si l'Union les autorise à adopter eux-mêmes certains actes) et les compétences partagées prévues par l'article 4 du TFUE, pour lesquelles l'Union européenne et les Etats membres sont habilités à adopter des actes contraignants dans ces domaines¹³⁶¹. Par ailleurs, l'Union européenne exerce une compétence d'appui aux actions qui sont de la compétence des Etats membres¹³⁶². Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces domaines et ne peut pas interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux Etats membres¹³⁶³. En fait, à l'époque des piliers, l'UEM a conduit à l'arrivée de nouveaux domaines de compétences dans le premier pilier¹³⁶⁴. Il a fallu un certain temps pour passer d'une maîtrise gouvernementale à une maîtrise européenne. En revanche, ses inquiétudes se portent sur la direction que prend la gestion qui passe d'une coordination à une intégration à une coordination à la surveillance, du fait des défis rencontrés par l'Union européenne. Ils sont plus grands et plus complexes que l'abolition des barrières du début de la construction européenne mais aussi et surtout parce que la Commission européenne a subi une dérive¹³⁶⁵.

Quant à la définition, on est face à un problème qui résulte de l'absence d'un consensus en termes de caractéristiques des méthodes communautaire et intergouvernementale. La méthode intergouvernementale de l'Union est généralement conçue comme celle qui résulte de l'élaboration des traités lors d'une négociation entre représentants d'Etats membres pleinement souverains ; en outre, leur mise en vigueur n'est possible qu'après ratification par ces Etats¹³⁶⁶. Pour de nombreux observateurs, « cette dimension résulte également des prérogatives du Conseil européen qui rassemble les chefs d'Etats et de gouvernements et dont les décisions sont

¹³⁶⁰ Europa, Synthèse de la législation de l'UE, « Répartition des compétences au sein de l'Union européenne ».

¹³⁶¹ *Ibid.*

¹³⁶² JARMACHE E., « Fondements juridiques de l'action de l'Union européenne et application spatiale : L'espace maritime communautaire », Colloque Indemer - Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, confrontation, coopération ?, Paris : éd. A. Pedone, 2014, p. 1.

¹³⁶³ Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Répartition des compétences au sein de l'Union européenne », *Opus cité*.

¹³⁶⁴ BARBIER-GAUCHARD A., BOFF H., « Enjeux et perspectives pour la gouvernance européenne », *Opus cité*.

¹³⁶⁵ BARBIER-GAUCHARD A., BOFF H., « Enjeux et perspectives pour la gouvernance européenne », *Opus cité*.

¹³⁶⁶ BERNARD E., *La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'Union européenne au carrefour des méthodes*, Paris : Pédone, 2014, p. 104.

aujourd'hui déterminantes »¹³⁶⁷. Pourtant, ce point de vue n'est pas partagé par tous. Ainsi peut-on lire dans la synthèse d'un séminaire sur la méthode communautaire qu'il ne faut pas assimiler les rencontres entre chefs d'Etat et de gouvernements comme une « méthode intergouvernementale ». Car cette expression désigne, en général, une coopération s'inscrivant hors du cadre communautaire (les accords de Schengen jusqu'en 1999 par exemple)¹³⁶⁸. Selon certains auteurs, aujourd'hui, peuvent être considérées comme intergouvernementales les coopérations entreprises hors du cadre de l'Union européenne¹³⁶⁹.

En revanche, par rapport à la méthode intergouvernementale et aux éléments de définition multiples, la méthode communautaire enregistre des désaccords plus importants¹³⁷⁰. Si cet organe indépendant des Etats qu'est la Commission détient un rôle qui lui est reconnu, il ressort que d'autres critères plus variables peuvent identifier cette méthode (appelée aussi « méthode Monnet » pour rendre hommage à ce qu'elle doit à l'un des pères fondateurs des Communautés)¹³⁷¹. Parmi ces critères, se trouvent, outre le pouvoir d'initiative de la Commission qui lui confère un monopole pour proposer des actes de droit dérivé, l'adoption de ces actes par le Parlement européen et par le Conseil ainsi que le vote à la majorité qualifiée des représentants des Etats, l'unanimité n'étant requise que pour amender la proposition de la Commission¹³⁷². Il leur est reconnu aussi (en fonction des diverses définitions) leur caractère contraignant et leur effet indirect. On leur admet aussi une primauté dans les ordres juridiques nationaux. Ils donnent à la Commission l'opportunité de contrôler leur application et à la justice de pouvoir sanctionner le non respect du droit de l'Union¹³⁷³. Il reste à prendre en considération l'intérêt général de l'Union incarné par la Commission : celui des citoyens représentés au

¹³⁶⁷ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., « Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ? », voir BERNARD E., *La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'Union européenne au carrefour des méthodes*, Opus cité, p. 104.

¹³⁶⁸ BERTONCINI Y., KREILINGER V. (dir.), « La gouvernance européenne et la méthode communautaire », Discours d'ouverture du séminaire sur la méthode communautaire, Notre Europe/BEPA, Bruxelles, 2012, p. 10.

¹³⁶⁹ *Ibid.*, p.10.

¹³⁷⁰ Voir notamment MANIN Ph., *La "méthode communautaire" : changement et permanence*, Mélanges en hommage à G. ISAAC, 50 ans de droit communautaire, tome 1, Toulouse : Presses de l'Université des sciences sociales, 2005, p. 222 ; BARBOU DES PLACES S., Plaidoyer pour une approche renouvelée des « méthodes de la construction communautaire, Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Charpentier, La France, l'Europe et le Monde, Paris : Pedone, 2009, pp. 247-260.

¹³⁷¹ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, Opus cité, p. 104.

¹³⁷² Voir, en ce sens, la définition de « la méthode communautaire », présentée en 2002 par M. BARNIER et A. VITORINO à la Convention européenne, au nom de la Commission. BARNIER M., VITORINO A., « La méthode communautaire », CONV 231/02, septembre 2002.

¹³⁷³ BERNARD E., *La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'Union européenne au carrefour des méthodes*, Opus cité, p. 105.

Parlement européen et celui des Etats réunis en sein du Conseil¹³⁷⁴.

L'analyse du système institutionnel et de son fonctionnement dans la CE puis dans l'Union définit son contenu dont dépendent les difficultés à s'accorder sur cette méthode. Cependant, force est de constater que le système n'est pas parfait car il nous conduit soit à redéfinir la méthode communautaire en acceptant que son contenu ne soit pas immuable et qu'il varie en fonction des évolutions, soit, si l'on s'en tient à une conception « pure » de cette méthode¹³⁷⁵, à remarquer qu'elle a été la conséquence d'un processus de dégradation et de transformation et que, par conséquent, son efficacité est remise en cause¹³⁷⁶.

La définition des méthodes n'est pas le seul problème rencontré. La grille de réflexion, engendrée par le changement institutionnel sur ces méthodes, notamment la méthode communautaire, reste elle aussi à définir. En effet, toute modification (révision des traités, changement institutionnel) entraîne de nouvelles réflexions sur la méthode à appliquer « comme si toute évolution du système européen devait consacrer une avancée de l'intégration ou de la coopération, un renforcement de la méthode communautaire ou de la méthode intergouvernementale, les deux options étant généralement conçues comme opposées et strictement alternatives. Or, la « mixité méthodologique » brouille aujourd'hui les pistes »¹³⁷⁷. Cette mixité oblige non seulement à considérer la dichotomie, opposant à la fois les types d'organisation et la nature des méthodes obsolètes, mais également à partir à la recherche d'un équilibre menacé (§.1), tout en prenant conscience que, dans les circonstances de la crise, la légitimité et l'efficacité de la méthode intergouvernementale est en question (§.2). Le traité de Lisbonne a tenu l'équilibre institutionnel entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. Cependant, la quête de la coopération intergouvernementale se poursuit. Pour tester cette affirmation, nous allons évaluer la nouvelle répartition des pouvoirs, ainsi que

¹³⁷⁴ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 104.

¹³⁷⁵ Sur cette notion de « méthode communautaire « pure » », voir PONZANO P., « Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ? », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy Paper*, n°23, février 2011 et J.-P. JACQUÉ qui s'interroge dès lors sur l'existence d'une méthode communautaire « impure » « qui couvrirait toutes les hypothèses dans lesquelles le Conseil seul s'est vu attribuer le pouvoir de décision » et qui suscite le doute « sur l'orthodoxie des cas dans lesquels le Conseil, même en codécision, statue à l'unanimité » : JACQUÉ J.-P., « Le nouveau discours de la méthode », *Opus cité*, p. 269.

¹³⁷⁶ D'où la question explicitement posée par DEHOUSSE R., « La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ? », *Mélanges J.-P. LOUIS*, Edition de l'Université de Bruxelles, 2003, vol. 1, p. 95.

¹³⁷⁷ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 104.

la prépondérance de la méthode intergouvernementale dans le processus de décision.

A. Unicité ou mixité des méthodes d'intégration ?

Comme toutes les révisions des traités depuis Maastricht, celle de Lisbonne a été passée « au crible de l'analyse traditionnelle pour déterminer si elle consacrait un approfondissement de la méthode communautaire ou, au contraire, un recul vers l'intergouvernementalisme. Les observateurs se sont généralement prononcés pour la seconde option, évoquant un « retour des Etats »¹³⁷⁸ et « donc de la méthode intergouvernementale, impression fondée et sans doute renforcée par la comparaison avec la dimension supranationale du traité établissant une Constitution pour l'Europe »¹³⁷⁹.

En matière de transfert des compétences au niveau supranational, le traité de Lisbonne multiplie « de manière exponentielle les instruments juridiques de réassurance étatique »¹³⁸⁰. Outre cela, l'accroissement du rôle des parlements nationaux, prévu par l'article 12 TUE, qu'évoquent les manifestations de leur contribution active au bon fonctionnement de l'Union européenne¹³⁸¹, « peut être considéré comme la manifestation d'un retour aux Etats puisque ces organes sont susceptibles de limiter l'initiative législative de la Commission »¹³⁸², désormais placée sous leur surveillance¹³⁸³.

¹³⁷⁸ RIGAUX A., « Derrière les rideaux de fumée du traité de Lisbonne : le « retour » des Etats ? », *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier, La France, l'Europe et le monde*, Paris : Pedone, 2009, pp. 447-465.

¹³⁷⁹ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Opus cité*, p. 110.

¹³⁸⁰ RIGAUX A., *Opus cité*, p. 460.

¹³⁸¹ « Les Parlements nationaux « contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union » (article 12 TUE Lisbonne). Les projets d'actes législatifs de l'Union européenne doivent être transmis aux Parlements nationaux huit semaines avant leur inscription à l'ordre du jour du Conseil (article 4 du Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne). Dans le cadre du système dit d'alerte précoce prévu par le Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (protocole sur la subsidiarité), les Parlements nationaux ou leurs chambres ont le droit de présenter un avis motivé pendant ces huit semaines, exposant les raisons pour lesquelles le projet en cause n'est pas, selon eux, conforme au principe de subsidiarité (article 6 du protocole sur la subsidiarité). Ces avis motivés n'imposent cependant un nouvel examen des projets en question que si le nombre d'avis motivés réunit un pourcentage déterminé du nombre total des voix attribuées aux Parlements nationaux (article 7 alinéas 2 et 3 du protocole sur la subsidiarité). De plus, les Parlements nationaux ou leurs chambres peuvent introduire, par l'intermédiaire de leurs Etats membres respectifs, un recours en annulation conformément à l'article 263 TFUE, s'ils estiment qu'un acte législatif est incompatible avec le principe de subsidiarité (article 8 du protocole sur la subsidiarité) ».

Voir l'arrêt de la Seconde Chambre rendu le 30 juin 2009 par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (Cour de Karlsruhe) au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, 30 juin 2009.

¹³⁸² CORONA D., HERMANIN C., PONZANO P., « Le pouvoir d'érosion de la Commission européenne : une érosion progressive ? », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy Paper*, n°89, janvier 2012.

¹³⁸³ L'article 6 du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit que « tout parlement national peut 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 d'acte législatif en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité ».

D'ailleurs, le traité étend les compétences législatives du Parlement européen. La procédure de codécision, dans le cadre de laquelle le Parlement européen intervient à égalité avec le Conseil, est simplifiée¹³⁸⁴. Elle est renommée « procédure législative ordinaire » et devient donc une procédure de droit commun¹³⁸⁵. On assiste aussi à la suppression de la procédure de coopération. On ne parlera plus de procédure de consultation et d'avis conforme car ils sont réunis sous l'appellation de « procédure législative spéciale » qui ne sera applicable que dans des cas bien définis prévus par les traités (article 289 alinéa 2 TFUE)¹³⁸⁶. Le traité de Lisbonne a apporté un renforcement au rôle du Parlement européen dans le cadre de la procédure d'adoption des accords internationaux¹³⁸⁷. « Dans les domaines dans lesquels s'appliquent soit la procédure législative ordinaire, soit la procédure législative spéciale lorsque l'accord du Parlement européen est requis, le Conseil ne peut prendre la décision de conclure un accord international qu'après approbation par le Parlement européen (article 218 TFUE) »¹³⁸⁸.

En matière de budget de l'Union, le Parlement se prononce sur le projet du budget et ce, à égalité avec le Conseil d'après les articles 14 et 314 TFUE. « Il dispose également de droits de contrôle politique. Sur proposition du Conseil européen, il élit le Président de la Commission à la majorité de ses membres¹³⁸⁹. La proposition doit tenir compte du résultat des élections au Parlement européen¹³⁹⁰. Lorsque le candidat proposé n'obtient pas la majorité requise, le Conseil européen est tenu de proposer au Parlement européen un nouveau candidat dans le délai d'un mois¹³⁹¹. En outre, le Parlement européen contrôle, à l'instar des Parlements nationaux, les activités d'Europol et participe à l'évaluation de l'activité d'Eurojust¹³⁹² »¹³⁹³.

Par ailleurs, la Commission, qui est au centre du modèle communautaire, a dû se

¹³⁸⁴ Arrêt rendu le 30 juin 2009 par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (Cour de Karlsruhe) au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, arrêt de la Seconde Chambre du 30 juin 2009, paragraphe 40, point aa).

¹³⁸⁵ L'article 14, paragraphe 1 al. 1, du TFUE et l'article 289 alinéa 1, du TFUE.

¹³⁸⁶ Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 30 juin 2009 au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, *Opus cité*, paragraphes 40-41.

¹³⁸⁷ Règlement du Parlement européen, 8^{ème} législature, avril 2015, point D, paragraphes 4 et 5.

¹³⁸⁸ Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 30 juin 2009 au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, *Opus cité*, paragraphes 40-41.

¹³⁸⁹ L'article 14, paragraphe 1, al. 3 et l'article 17, paragraphe 7, du TFUE.

¹³⁹⁰ L'article 17, paragraphe 7, al.1, sous al. 1, du TFUE.

¹³⁹¹ L'article 17, paragraphe 7, al. 1 sous al. 3, du TFUE.

¹³⁹² L'article 88, paragraphe 2, al. 2, et l'article 85, paragraphe 1, al. 2, du TFUE

¹³⁹³ Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 30 juin 2009 au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, *Opus cité*, paragraphe 40-41.

positionner par rapport à la montée en puissance de ses interlocuteurs¹³⁹⁴. Elle est, en outre, soumise à un contrôle parlementaire plus serré que par le passé et semble être moins forte qu'auparavant¹³⁹⁵.

S'agissant de la question de la fin de la « méthode communautaire » et du virage qu'a suivi l'Union européenne avec son traité de Lisbonne, on peut en tirer plusieurs conclusions.

Le premier constat qui s'impose, à la lecture des traités, est celui d'une juxtaposition de mesures inhérentes soit à la méthode intergouvernementale, soit à la méthode communautaire. Ainsi, des avancées intégrationnistes sont parfois diminuées par des mesures intergouvernementales ; alors qu'au contraire une dose de méthode communautaire peut venir contrebalancer une dimension coopérative de certaines innovations¹³⁹⁶.

Cependant, une série d'éléments, tels que l'accroissement de la légitimité démocratique de la Commission grâce à l'élection de son président et le renforcement du rôle du Parlement avec l'extension de la procédure de codécision à plus de quarante nouveaux domaines, nous amène à exclure la prépondérance de la méthode intergouvernementale dans le traité de Lisbonne.

Dans le cadre du processus d'intégration, le président de la Commission européenne a considéré, lors d'un séminaire sur la méthode communautaire en février 2012, que le transfert de compétences et de pouvoirs du niveau national vers le niveau supranational prévu sur les plans économique et financier par un nombre de mesures dit « Six-Pack » est inédit¹³⁹⁷. Cette série de mesures constitue un dispositif majeur du renforcement de la gouvernance économique européenne. De plus, en termes de stabilité financière et de croissance dans la zone euro, la Commission a présenté une feuille de route qui a fixé des priorités claires concernant la situation en Grèce, la consolidation des mécanismes de soutien de la zone euro contre la crise, le

¹³⁹⁴ CORONA D., HERMANIN C., PONZANO P., *Le pouvoir d'érosion de la Commission européenne : une érosion progressive ?*, *Opus cité*.

¹³⁹⁵ JACQUE J.P., « Le nouveau discours de la méthode », *Opus cité*.

¹³⁹⁶ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 112.

¹³⁹⁷ BERTONCINI Y., KREILINGER V. (dir.), « La gouvernance européenne et la méthode communautaire, Discours d'ouverture du séminaire sur la méthode communautaire », *Notre Europe*, Bruxelles, février 2012, p. 40. Voir aussi, BARBIER C., « La prise d'autorité de la Banque centrale européenne et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'Union européenne », *Observatoire social européen - OSE*, rédigé pour la « EUDO Dissemination Conference », *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, 22-23 novembre 2012, European University Institute, Florence, Research Paper n°9, novembre 2012, p. 15.

renforcement du système bancaire, la mobilisation immédiate des politiques de soutien à la stabilité et à la croissance et la construction d'une gouvernance économique plus solide et intégrée¹³⁹⁸.

En revanche, la composition, le fonctionnement et les prérogatives du Conseil européen, ainsi que le statut d'institution qui lui a été accordé avec le traité de Lisbonne, traduisent indéniablement une orientation intergouvernementale. Pourtant, l'élection à sa tête d'un Président permanent¹³⁹⁹, qui est également membre et qui n'est pas le représentant d'un des Etats, vient amenuiser cette orientation¹⁴⁰⁰.

Concernant la question de l'équilibre entre institutions et processus politique, J.M. BARROSO a constaté que notre fonctionnement est double. Il est conforme à la méthode communautaire, à savoir nécessité des approches intergouvernementales et respect des institutions supranationales. Selon le contexte, le choix se porte sur l'un ou sur l'autre ; ainsi, la Commission doit avantager le rôle politique qui doit se positionner en tant que médiateur politique devant instaurer la confiance à la fois entre les Etats membres et les différentes institutions que sont le Conseil européen, le Conseil, le Parlement et la Commission¹⁴⁰¹. Pourtant, pour J.M. BAROSSO, la Commission a joui d'une plus grande liberté depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹⁴⁰². Par ailleurs, le cadre institutionnel et les processus politiques sont mis à l'épreuve dans un contexte où plusieurs défis sans précédent menacent les

¹³⁹⁸ BERTONCINI Y., KREILINGER V. (dir.), « La gouvernance européenne et la méthode communautaire », *Opus cité*, p. 42.

¹³⁹⁹ VAN ROMPUY H., première personnalité à occuper ce poste, a sans doute été choisi par les dirigeants nationaux notamment pour son aura limitée, ne risqua nullement de concurrencer la leur. Il a été souligné que les chefs d'Etats et de gouvernement cherchaient « un artisan du compromis, respecté et expérimenté, capable de mettre un peu d'ordre, de suivi et de cohérence dans l'organisation chaotique et souvent improvisée des travaux du Conseil européen. Ils attachaient manifestement plus d'importance à cette dimension interne (...) qu'à la dimension externe ». SCHOUTHEETE Ph., « Conseil européen et méthode communautaire », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°57, p.15. En outre, l'ancien premier ministre belge, qui avait déjà eu l'occasion de démontrer dans ses fonctions antérieures son niveau d'engagement « communautaire », a su trouver sa place à un poste qui est, par nature, « le point focal des tensions et conflits potentiels entre institutions et entre Etats », voir, *Ibid.* pp. 15 et s. Cela résulte notamment de sa maîtrise des dossiers, de sa capacité à affirmer son autorité dans le fonctionnement interne de l'institution et surtout de sa capacité à trouver le consensus.

¹⁴⁰⁰ *Ibid.*

¹⁴⁰¹ BERTONCINI Y., KREILINGER V. (dir.), « La gouvernance européenne et la méthode communautaire », Discours d'ouverture du séminaire sur la méthode communautaire, *Opus cité*, p. 41.

¹⁴⁰² « C'est elle qui avait un rôle primordial à jouer en matière de recherche de compromis et en qualité de médiateur entre les Etats membres. Cette tâche essentielle devant maintenant échoir au président du Conseil européen, la Commission a la possibilité de développer davantage son rôle d'initiatrice et d'aller parfois plus en profondeur, même au prix de certaines tensions dans ses relations avec les Etats membres », *Ibid.* p.41.

systèmes économiques et financiers de l'Union¹⁴⁰³.

De tels éléments mettent en exergue les emprunts des traités aux modèles coopératifs et intégratifs à la fois. Il ne s'agit pas là d'une mixité nouvelle mais plus encore que ces prédécesseurs, le traité de Lisbonne s'érige en brouilleur de pistes rendant ainsi la dichotomie entre méthodes intergouvernementale et communautaire désuète¹⁴⁰⁴, à moins bien sûr de considérer que ce soit justement la caractéristique de la méthode communautaire : une troisième voie dans laquelle les méthodes purement intergouvernementales et supranationales sont refoulées¹⁴⁰⁵. Dans ce cas, cette méthode, telle qu'elle apparaît à la lecture des traités, est viable¹⁴⁰⁶.

Comme le constate l'ex-président BARROSO, les chefs d'Etat et de gouvernement s'immiscent naturellement dans les orientations stratégiques pour l'Union et cela à travers le Conseil européen. Car on constate un entremêlement de la politique européenne et des politiques internes aux Etats. Le tout est qu'il reste les lignes directrices et les institutions que les Etats membres ont créées. Malheureusement, force est de constater que la période de crise a été le prétexte à certains débordements¹⁴⁰⁷ ; « le Conseil outrepassa en pratique les compétences qui lui sont attribuées par les traités et empiète ainsi sur les attributions des autres institutions à vocation davantage intégrative que sont la Commission et le Parlement »¹⁴⁰⁸.

Le Conseil européen est désormais devenu une institution à part entière de l'Union avec le traité de Lisbonne¹⁴⁰⁹. Ses prérogatives ont été confirmées puisque les impulsions nécessaires sont données au développement de l'Union ; les orientations et les priorités politiques lui sont donc précisées¹⁴¹⁰. Contrairement au Parlement et au Conseil des ministres, il « n'exerce pas de fonction législative »¹⁴¹¹. Bien que son institutionnalisation puisse être

¹⁴⁰³ BERTONCINI Y., KREILINGER V. (dir.), « La gouvernance européenne et la méthode communautaire », *Opus cité*, p. 42.

¹⁴⁰⁴ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 113.

¹⁴⁰⁵ Séminaire sur la méthode communautaire, *Opus cité*, p.4.

¹⁴⁰⁶ BARRBOU DES PLAECES S., *Plaidoyer pour une approche renouvelée des méthodes de la construction communautaire*, *Opus cité*, pp. 247-260.

¹⁴⁰⁷ BERTONCINI Y., KREILINGER V. (dir.), *La gouvernance européenne et la méthode communautaire*, *Opus cité*, p. 40.

¹⁴⁰⁸ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 114.

¹⁴⁰⁹ Article 13 du TFUE.

¹⁴¹⁰ Article 15, paragraphe 1, du TUE. Voir dans ce sens, Parlement européen, « Le Conseil européen », Fiches techniques sur l'Union européenne, 2015, p. 3.

¹⁴¹¹ Article 15, paragraphe 1, du TFUE.

considérée comme symbolique, certains acteurs pensent qu'il est un quatrième organe même si, aux termes des traités, il ne devrait y avoir qu'un triangle institutionnel caractérisant la méthode communautaire¹⁴¹². Ainsi, on peut considérer que l'institutionnalisation du système de prise de décision quadrilatéral avait des effets contradictoires sur ladite méthode communautaire, qui était à l'origine de la transformation de l'Union européenne en une organisation supranationale¹⁴¹³. En revanche, le processus décisionnel relevant de l'approche communautaire, étant donné sa lenteur et le nombre d'institutions qu'il implique, et n'étant pas adapté à de telles situations économiques, la gestion de crise a été accaparée par les Etats¹⁴¹⁴.

Plus que la révision du traité de Lisbonne, il semble toutefois que ce soit la crise économique qui ait contribué à l'évolution du rôle de cette institution depuis quatre ans, provoquant, de ce fait, une coupure entre les prescriptions des traités et la pratique¹⁴¹⁵.

La vocation du Conseil européen était, depuis son origine, de relativiser par rapport aux problèmes du quotidien, d'éloigner la technicité, de penser aux objectifs de l'intégration européenne à long terme, de s'intéresser aux priorités puis aux modalités. Cependant, cette vocation¹⁴¹⁶ en a été considérablement modifiée. Il est devenu alors difficile d'harmoniser ce rôle avec le nouveau processus décisionnel caractéristique de la méthode communautaire.

En ce qui concerne le processus décisionnel du Conseil européen, on remarque qu'il est contaminé par les inconvénients de la méthode dite « intergouvernementale ». Chaque représentant d'un Etat membre jouit d'un droit de veto, ce qui entrave pratiquement le processus de prise de décision et incite à porter les choix sur le plus petit dénominateur commun¹⁴¹⁷. De plus, il ressort que le procédé d'adoption des mesures sous forme de consensus unanime est inégalitaire car les Etats les plus puissants priment sur les plus faibles. A l'inverse, le vote à la

¹⁴¹² DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 114. Voir notamment, FABRINI S., « The Outcomes of intergouvernemental : the Euro crisis and the transformation of the european Union », DE WHITE B., TRECHSEL A. (dir.), *The Euro crisis and the state of european democracy*, Florence, European University Institute, 2013, pp. 108-109.

¹⁴¹³ The institutionalization of the quadrilateral decision-making system has had contradictory effects on the so-called Community method, which is at the origin of the EU's transformation into a supranational organization, FABRINI S., « The Outcomes of intergouvernemental : the Euro crisis and the transformation of the european Union », *Opus cité*, p. 4.

¹⁴¹⁴ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 115.

¹⁴¹⁵ *Ibid.*

¹⁴¹⁶ SCHOUTHEETE Ph., *Opus cité*, p. 21.

¹⁴¹⁷ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 115.

majorité qualifiée au sein du Conseil est plus équitable (élément de la méthode communautaire) ; tous les avis sont pris en compte car les Etats sont enregistrés en fonction de leur taille et de leur poids économique¹⁴¹⁸. De ce fait, le Conseil européen essaie de maximiser l'influence des grands, principalement de certains, par la personnalisation du débat contrairement à la méthode communautaire qui, par ses checks and balances, cherche à égaliser le jeu et à entraver la domination des uns¹⁴¹⁹.

B. La légitimité politique et démocratique du modèle d'intégration

Le concept de légitimité, tout comme ceux de subsidiarité, de transparence, de démocratie, d'efficacité ou de solidarité, est intimement lié aux formulations juridiques de l'Union européenne¹⁴²⁰. L'adjectif latin « *legitimus* » est à l'origine du terme « légitimité ». Cet adjectif, tout comme celui de « *legalis* », était défini comme tout acte conforme à la « *lex* », le droit positif relevant du législateur compétent ou des tribunaux de justice. Le concept de légitimité a surtout vu le jour au Moyen Age sous l'impulsion du christianisme qui l'appliquait à la loi naturelle comme une expression de la volonté de Dieu et, non pas, à l'adéquation au droit positif de l'autorité civile. C'est depuis cette époque que l'on considère le concept de légitimité comme étant un concept exprimant l'adéquation d'un pouvoir à une valeur ou à un ensemble de valeurs normatives supérieures au droit positif justifiant son existence et son caractère impératif¹⁴²¹. Seymour Martin LIPSET¹⁴²² a défini la légitimité qu'il considère comme une des conditions de la démocratie, comme étant « la capacité du système d'engendrer et de maintenir la confiance »¹⁴²³. J.J. LINZ donne une définition très personnelle de la légitimité : en résumé, les institutions politiques (malgré leurs défauts et leurs échecs) sont supérieures aux autres institutions auxquelles elles pourraient exiger une obéissance¹⁴²⁴.

En se référant aux rapports de la Commission sur le fonctionnement du traité sur

¹⁴¹⁸ *Ibid*, p. 115.

¹⁴¹⁹ SCHOUTHEETE Ph., *Opus cité*, p. 22.

¹⁴²⁰ BAR CENDON A., « La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam », European Institute of public administration - IEAP, *EIPASCOP*, n°2/1997, p. 1.

¹⁴²¹ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴²² LIPSET Seymour Martin, (1922-2006) : Sociologue et spécialiste de science politique américain, Seymour Martin Lipset est né le 18 mars 1922 à New York. Ses travaux sur les structures sociales, les politiques comparées, les syndicats et l'opinion publique lui valent une réputation internationale. Encyclopédie Universalis, [visité le 03/12/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/seymour-martin-lipset/>>

¹⁴²³ VIET J., « S.M. LIPSET, Political Man. The Social Basis of Politics », *Revue française de science politique*, New York, Doubleday, 1959 », 1961, vol. 11, n° 4, p. 977.

¹⁴²⁴ LINZ J.J., « Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System », in M. DOGAN (ed.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder, Westview, 1988.

l'Union européenne de mai 1995, du Conseil de l'Union européenne sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne de 1995 et du Parlement européen sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 de la Commission, on remarque que le concept de légitimité n'est pas utilisé de manière unique et consistante. Le concept de démocratie s'adjoint le terme de légitimité ; c'est en cela que l'on parle du concept de « légitimité démocratique ». Plusieurs concepts viennent se relier aussi au terme de légitimité ; on peut citer ceux de l'ouverture et de la transparence, de l'efficacité des institutions, de la subsidiarité, de l'extension de la citoyenneté européenne, de la codécision, et aussi de la qualité-clarté, de compréhensibilité, de technique législative - des textes juridiques communautaires¹⁴²⁵.

Concernant la légitimité de l'Union européenne, deux acceptions différentes s'opposent. Dans un sens premier, on parle de légitimité démocratique lorsque les citoyens prennent part activement à la conduite des affaires de l'Union européenne à travers l'unique institution qui représente les citoyens de l'Union européenne, à savoir le Parlement européen. Ainsi, les pouvoirs de ce dernier en sont augmentés et la procédure de codécision législative en est étendue¹⁴²⁶. En ce qui concerne sa deuxième acception, cela signifie relier le concept de légitimité aux autres concepts : « d'une part, une meilleure connaissance et un plus grand contrôle des citoyens sur l'action des institutions communautaires et, d'autre part, comme résultante de ce premier facteur, l'accroissement de l'appui des citoyens à ces institutions »¹⁴²⁷.

A propos du premier aspect de la légitimité et dans le cadre de la méthode communautaire, il résulte de la pratique du processus décisionnel que les pouvoirs accordés à la Commission, sont restreints par les attributions attribuées au Conseil européen. Celui-ci s'apparente au gouvernement de l'Union alors que la Commission fait figure d'exécutant technique de ses décisions. Cependant, dans les faits, elle présente une légitimité démocratique européenne indirecte issue du Parlement, tout comme les gouvernements dans les régimes nationaux. En outre, on confère bien une légitimité démocratique, passant par les parlements

¹⁴²⁵ LINZ J.J., « Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System », *Opus cité*. Voir aussi, Commission des Communautés européennes, Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, Bruxelles, le 10 mai 1995 ; Conseil de l'Union européenne, Rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, Bruxelles, 1995 ; Parlement européen, Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, Luxembourg, le 12 mai 1995 ; la Conférence intergouvernementale de 1996 : Rapport du Groupe de réflexion, Bruxelles, décembre 1995.

¹⁴²⁶ BAR CENDON A., *Opus cité*.

¹⁴²⁷ *Ibid.*

nationaux, aux membres du Conseil européen, mais elle n'a pas de dimension européenne¹⁴²⁸. Une fois de plus la question la plus récurrente de la légitimité démocratique se pose sans véritablement trouver une solution¹⁴²⁹. Le déficit démocratique, qui pèse sur l'Union européenne, devait être comblé par l'adoption du traité de Lisbonne. Même s'il tente de copier les caractéristiques principales des régimes en vigueur dans les Etats membres (parlementarisme, règne du droit et, dans une moindre mesure, participation de la société civile), le modèle européen reste imparfait, il reste encore à parachever¹⁴³⁰.

Le principe de la responsabilité politique dans l'Union européenne est appliqué aux relations entre la Commission et le Parlement¹⁴³¹. Schématiquement, le Parlement n'est pas le principal législateur, il y a aussi le Conseil (dont le rôle est à la fois exécutif et législatif). La Commission est une sorte de gouvernement mais n'en n'assume pas pleinement la charge. La séparation des pouvoirs n'est donc pas franche. Ainsi, les mêmes effets que la responsabilité politique dans les régimes parlementaires nationaux ne peuvent être induits par les pouvoirs du Parlement européen sur la Commission¹⁴³².

Cependant, l'idée selon laquelle le président de la Commission doit être nommé en fonction du résultat de l'élection européenne va dans le sens d'une évolution du parlementarisme mais ne permet absolument pas la poussée d'une démocratie majoritaire. Malgré son investiture parlementaire, un problème de légitimité continue à faire souffrir la Commission européenne¹⁴³³.

Quant au processus de formation de l'appareil institutionnel, on constate que le comité économique et financier (CEF) (article 134 TFUE) se voit octroyer un rôle de plus en plus important ; ce comité est composé de représentants à haut niveau des Trésors. C'est à lui que

¹⁴²⁸ DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, *Opus cité*, p. 116.

¹⁴²⁹ TERPAN F., « La démocratie européenne : progrès accomplis et difficultés persistantes », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, Questions internationales n°45, septembre-octobre 2010. Voir aussi, TERPAN F., « Le traité de Lisbonne à l'épreuve de la crise économique - Démocratie européenne : avancées et limites », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, 9 décembre 2011.

¹⁴³⁰ *Ibid.*

¹⁴³¹ TERPAN F., « Le traité de Lisbonne à l'épreuve de la crise économique », « Démocratie européenne : avancées et limites », *Opus cité*.

¹⁴³² TERPAN F., « La démocratie européenne : progrès accomplis et difficultés persistantes », *Opus cité*.

¹⁴³³ *Ibid.*

reviennent la préparation du Conseil Economie-Finances (Ecofin) avec le comité des représentants permanents (COREPER) et celle de l'Eurogroupe (un de ses sous groupes spécialisés). Les hauts représentants de ce comité travaillent aux débats qui auront lieu et aux décisions qui seront prises dans les enceintes à caractère politique¹⁴³⁴.

La pratique institutionnelle du processus décisionnel s'inscrit ainsi dans un *continuum* partant du CEF, passant par l'Eurogroupe et se terminant au Conseil Ecofin¹⁴³⁵. C'est au sein de l'Eurogroupe, que se déroule des discussions à haut niveau sur les responsabilités spécifiques des Etats membres de la zone euro¹⁴³⁶. L'Eurogroupe s'avère être l'instance prédestinée à la préparation d'une approche commune à la zone euro en matière de décisions du Conseil Ecofin, à savoir la nomination des membres du Directoire de la BCE, la partie spécifique des GOPE consacrée à la zone euro, les décisions du Conseil dans le cadre d'une procédure de déficit excessif à l'encontre d'un Etat membre de la zone euro¹⁴³⁷. C'est au sein du Conseil Ecofin, instance centrale de coordination des politiques économiques des Etats membres¹⁴³⁸, que s'élaborent les recommandations des GOPE et l'approbation des programmes de stabilité et de convergence.

Cette trilogie de gouvernance économique (CEF - Eurogroupe - Conseil Ecofin), va devoir prendre en considération deux évolutions importantes émanant du traité de Lisbonne. Il s'agit, d'une part, de nouvelles dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro (articles 136 et 138 TFUE) leur accordant une capacité décisionnelle autonome et augmentant la légitimité de l'Eurogroupe et, d'autre part, de l'institutionnalisation du Conseil européen pour qui le rôle sera certainement développé en matière de questions économiques¹⁴³⁹. Autant la première évolution peut contribuer à améliorer l'architecture économique de la zone euro, autant la seconde peut soulever des interrogations, car elle peut faciliter des sauts qualitatifs décisifs et une meilleure appropriation des décisions, elle peut, au contraire, affaiblir le travail de la Commission et casser la logique du *continuum* existant si de mauvaises décisions sont prises en amont. Il est possible de débloquer des situations grâce à une approche « top-

¹⁴³⁴ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., *Les paradoxes de la zone euro*, Opus cité, pp. 39-40.

¹⁴³⁵ *Ibid.*, p. 40.

¹⁴³⁶ Conseil européen, « Sommet de la zone euro », Documents et publications, 20 avril 2015.

¹⁴³⁷ Banque centrale européenne, Direction générale Communication, « Les relations de la BCE avec les institutions et organes de l'Union européenne : tendances et perspectives », *Bulletin mensuel*, janvier 2010, p.79.

¹⁴³⁸ NAVARRO L., « A la veille de l'introduction physique de l'euro : un bilan critique de trois années de fonctionnement de l'UEM », Groupement d'études et de recherches, Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°9, octobre 2001, p. 7.

¹⁴³⁹ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., *Les paradoxes de la zone euro*, Opus cité, p. 40.

down ». Cependant, cette dernière peut venir empêcher une approche « bottom-up » considérée comme plus lente qui s'appuie sur la méthode communautaire et, par conséquent, sur des décisions de la Commission prises à la majorité qualifiée alors que le Conseil européen privilégie le consensus¹⁴⁴⁰. Un subtil équilibre s'entrevoit entre ces deux approches car l'audace de la première peut venir soutenir l'expertise de la seconde.

Quant à la deuxième acception de la légitimité, en matière de connaissance, de contrôle et d'appui des citoyens sur l'action des institutions communautaires, on se réfère à l'enquête Eurobaromètre Standard de 2014 qui présente, dans ses volumes, l'opinion publique sur les questions relatives à la situation économique de l'Union européenne et de ses Etats membres¹⁴⁴¹. Cette enquête a été conduite entre le 31 mai et le 14 juin 2014 dans 34 Etats ou territoires, juste après les huitièmes élections européennes qui se sont tenues entre les 22 et 25 mai 2014 dans l'Union européenne, ainsi qu'après la publication par la Commission européenne, des prévisions économiques du printemps 2014¹⁴⁴². L'évaluation de la situation économique nationale et européenne a montré que les jugements sur la situation économique et de l'emploi s'améliorent même s'ils restent globalement négatifs. En effet, une large majorité d'Européens restent pessimistes quant à la situation économique de leur pays et de l'Union européenne. Cependant, la tendance tend à s'inverser car 34% d'entre eux (soit + 3 points de pourcentage par rapport à l'automne 2013 et 8 points par rapport au printemps 2013) ont le sentiment que la situation s'améliore et qualifient la situation de l'économie nationale comme bonne. Par rapport à l'enquête Eurobaromètre Standard de l'automne 2007 (EB 68), c'est le niveau d'opinions positives le plus haut enregistré¹⁴⁴³. En revanche, les jugements négatifs restent majoritaires malgré ce recul (63%, -5 et -9 par rapport au printemps)¹⁴⁴⁴. Or, l'enquête Eurobaromètre

¹⁴⁴⁰ BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., *Les paradoxes de la zone euro*, *Opus cité*, p. 40.

¹⁴⁴¹ Commission européenne, Eurobaromètre Standard 81 Printemps 2014 - TNS opinion & social, « L'opinion publique dans l'Union européenne », Direction générale Communication DG COMM Unité « Stratégie, actions de communication corporate et Eurobaromètre », Rapport de terrain, juin 2014, p. 4.

¹⁴⁴² *Ibid.*, p. 3.

¹⁴⁴³ Dans l'enquête Eurobaromètre Standard de l'automne 2013 (EB80), les jugements portés sur la situation économique nationale étaient plus positifs dans les pays hors zone euro que dans ceux de la zone euro. La tendance se confirme et se renforce : 38% des personnes interrogées dans les pays hors zone euro (+5 points de pourcentage) jugent positivement leur situation économique, pour 32% (+2) de celles de la zone euro. L'écart est plus important quand il s'agit d'évaluer la situation économique de l'Union européenne (38%, +2 dans les pays hors zone euro, pour 27%, +4 dans la zone euro). Dans les évolutions marquantes par rapport à l'automne 2013, on note une amélioration des jugements dans deux pays où ils étaient déjà majoritairement positifs - le Danemark (60%, +8 points de pourcentage) et l'Allemagne (67%, +7) - mais aussi au Royaume-Uni (33%, +7). A l'inverse les opinions positives se dégradent en Suède (38%, -6) et en Belgique (26%, -6). Commission européenne, Eurobaromètre Standard 81 Printemps 2014, « L'Opinion publique dans l'Union européenne », *Opus cité*, p. 27.

¹⁴⁴⁴ Eurobaromètre Standard 81 Printemps 2014 « L'Opinion publique dans l'Union européenne », *Opus cité*, p. 26.

Standard 83 (EB83), réalisée entre le 16 et le 27 mai 2015, a montré que 38% des européens qualifie la situation économique de leur Etats comme bonne, une proportion en hausse par rapport à l'automne 2014 (+4 points de pourcentage)¹⁴⁴⁵. Quant à l'impact de la crise sur l'emploi, une majorité de 48%, jugent que les effets sur l'emploi ont déjà atteint leur apogée, alors que 42% estiment que « le pire reste à venir »¹⁴⁴⁶.

En ce qui concerne les enquêtes sur les attentes des douze prochains mois, les Européens se montrent plus optimistes quant à l'évolution de la situation économique de leur Etats et de l'Union européenne¹⁴⁴⁷. On enregistre donc une progression de trois points de pourcentage par rapport à l'automne 2013 (EB80) et de six points au total par rapport au printemps 2013 (EB79). C'est donc une victoire dans le sens où c'est la première fois que le nombre d'optimistes prime sur celui des pessimistes enregistrés lors de l'enquête du printemps 2007 (EB67) d'Eurobaromètre Standard à propos des attentes en lien avec la situation économique nationale¹⁴⁴⁸, et qui continue à gagner du terrain en 2015, où le niveau d'optimisme, sur les perspectives à court terme, a progressé¹⁴⁴⁹.

Ces études probabilistes semblent nous montrer que l'état de l'opinion publique européenne, qui s'est dégradé fortement au cours des crises, est en train de s'améliorer.

Outre cela, à travers la doctrine du Parlement européen dite de « la double légitimité », il existerait un « principe constitutionnel en vertu duquel l'union des peuples est représentée par le Parlement, et l'union des Etats est représentée par le Conseil »¹⁴⁵⁰. Cette doctrine a été consacrée dans le rapport de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, qui affirmait que la double légitimité en tant qu'unions des peuples et des Etats est le reflet de la composition, du fonctionnement et de l'équilibre entre les institutions de l'Euro, du Parlement européen, du Conseil et de la

¹⁴⁴⁵ Commission européenne, Eurobaromètre Standard 83 Printemps 2015 - TNS opinion & social, « L'opinion publique dans l'Union européenne », Direction générale Communication DG COMM Unité « Stratégie, actions de communication corporate et Eurobaromètre », Rapport de terrain (mai 2015) - premiers résultats, juillet 2015, p.19.

¹⁴⁴⁶ *Ibid.*, p.21.

¹⁴⁴⁷ *Ibid.*, p. 30.

¹⁴⁴⁸ Eurobaromètre Standard 81 Printemps 2014 « L'Opinion publique dans l'Union européenne », *Opus cité*, p. 31.

¹⁴⁴⁹ Commission européenne, Eurobaromètre Standard 83 Printemps 2015 - TNS opinion & social, « L'opinion publique dans l'Union européenne », Direction générale Communication DG COMM Unité « Stratégie, actions de communication corporate et Eurobaromètre », p. 24.

¹⁴⁵⁰ FRANCK C., *Le déficit démocratique : une notion en débat*, *Mélanges Jean-Victor Louis*, Bruxelles : Éd. De l'Université de Bruxelles, 2003, vol. 1, p.179.

Commission. Cela a pour conséquence d'apporter globalement un équilibre entre les Etats qu'ils soient petits ou grands et les peuples. Le principe constitutionnel doit être gardé en ligne de mire, en vertu duquel le Parlement européen représente l'union des peuples et le Conseil l'union des Etats¹⁴⁵¹.

Bien que cette doctrine n'ait pas été retenue par le traité de Lisbonne, on pourrait considérer que quelques crédits lui reviennent. Ainsi, deux volontés-sources de nature différente sont opposables, à savoir : 1/ une volonté « authentiquement » démocratique qui est incarnée par le Parlement européen et 2/ une volonté « seulement » intergouvernementale revenant au Conseil européen et au Conseil des ministres¹⁴⁵². Cependant, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les rédacteurs ont porté leur attention particulièrement sur l'architecture démocratique de la représentation des Etats et ont fait des parlements nationaux des rouages du processus décisionnel de l'Union européenne. Ainsi, les principes de légitimité « démocratique européenne » et de légitimité « démocratique nationale » tendent à se rejoindre sur le même terrain, celui de la mobilisation citoyenne avec la possibilité de deux formes d'expression de la volonté citoyenne, à savoir les visions transnationale ou supranationale ou les visions inter ou plurinationale. De ce fait, on peut envisager un processus consensuel des projets de coopération interparlementaire prévue, notamment, dans le TSCG¹⁴⁵³.

Section 2. Les tentatives d'innovation institutionnelle : des outils de coordination des politiques structurelles

En plus des instruments de contrôle des déséquilibres budgétaires et macro-économiques, la nouvelle gouvernance économique européenne prévoit des instruments de coordination des politiques socio-économiques dans le but de relancer la croissance et l'emploi. Ces mécanismes reposent sur trois grands piliers. Parmi eux, on recense les instruments juridiques et les Etats participants qui constituent, à leur tour, quatre autres piliers différents, à savoir : 1/ la stratégie « Europe 2020 » pour la croissance et l'emploi (applicable aux 27 Etats membres de l'Union européenne) basée, notamment, sur la méthode ouverte de coordination

¹⁴⁵¹ Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, « Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale », Rapporteurs G. DIMITRIKOPOULOS et J. LEINEN, 27 mars 2000.

¹⁴⁵² DUBIN L., RUNAVOT M.-C., *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation*, Opus cité. Voir aussi ROLAND S., *La parlementarisation de l'Union européenne*, Paris : Pedone, 2014, pp. 132-133.

¹⁴⁵³ ROLAND S., *La parlementarisation de l'Union européenne*, Opus cité, p.133.

(articles 121 et 148 du TFUE) ; 2/ le pacte pour l'Euro Plus (applicable à 23 Etats membres), engagement politique qui n'est pas fondé sur un acte juridique obligatoire formel ; 3/ le pacte de croissance et de l'emploi (engagement politique conclu par les 27 Etats membres ; 4/ le titre relatif à la coordination des politiques économiques du TSCG (applicable à 25 Etats membres) qui, afin de renforcer la coordination des politiques économiques, imposent de mettre en application certains instruments de l'Union européenne¹⁴⁵⁴.

Les politiques économiques, sociales et de l'emploi font l'objet d'une compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres, au contraire de la politique monétaire qui relève exclusivement de la compétence de l'Union européenne pour les Etats membres de la zone euro¹⁴⁵⁵. Comme nous l'avons mentionné précédemment, au sein de l'Union, les politiques économiques sont sous la responsabilité des Etats membres. C'est ainsi que, notamment, les GOPE sont adoptées par le Conseil¹⁴⁵⁶. L'Union adopte en la matière les mesures nécessaires destinées à assurer la coordination des politiques de l'emploi des Etats membres ; son rôle est d'également de préciser les lignes directrices de ces politiques¹⁴⁵⁷. Ainsi, elle pourra mettre en œuvre « des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des Etats membres »¹⁴⁵⁸. Cependant, dans le cadre des dispositions spécifiques aux Etats membres de la zone euro, on remarque l'existence d'une règle juridique particulière plus étendue, stipulée à l'article 136 du TFUE¹⁴⁵⁹.

Par ailleurs, cette partie du traité¹⁴⁶⁰, relative à la politique économique et à la coordination des politiques économiques par les Etats membres, prévoit les mesures d'incitations et de réformes dans des domaines soumis aux recommandations du Conseil sur la base des articles 121, paragraphe 2, et 148, paragraphe 4, du TFUE dans le cadre du semestre européen¹⁴⁶¹. Il ne revient pas au TFUE d'instituer les mécanismes de coordination des politiques sociales. Afin de rapprocher les réformes structurelles mises en place dans les Etats

¹⁴⁵⁴ DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, Opus cité, p. 30.

¹⁴⁵⁵ HEUSE P., ZIMMER H., « La stratégie Europe 2020 », *Economic Review*, Bruxelles, 2011, p. 26.

¹⁴⁵⁶ L'article 5 al. 1^{er} du TFUE.

¹⁴⁵⁷ L'article 5 al. 2 du TFUE.

¹⁴⁵⁸ L'article 5 al. 3 du TFUE.

¹⁴⁵⁹ HEUSE P., ZIMMER H., « La stratégie Europe 2020 », *Economic Review – Revue Economique*, Bruxelles, septembre 2011, p. 26.

¹⁴⁶⁰ CLÉMENT-WILZ L., « Les mesures « anti-crise » et la transformation des compétences de l'Union en matière économique », *Revue de l'Observatoire français des conjonctions économiques (OFCE)*, Débats et politiques n°134, Paris, 2014, p. 101.

¹⁴⁶¹ JOUEN M., « La conditionnalité macro-économique, l'histoire d'une triple peine pour les régions », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°131, 31 mars 2015, p. 6.

membres, on fait appel à la méthode ouverte de coordination qui s'appuie sur le partage des bonnes pratiques et sur l'évaluation des politiques nationales par les pairs¹⁴⁶².

Dans les domaines économique et social, non seulement il faut développer une meilleure gouvernance mais aussi une gouvernance qui a la capacité de renforcer la convergence, à savoir une convergence nominale (Union monétaire) mais aussi plus en profondeur entre les sociétés européennes¹⁴⁶³ (§.1). Cependant, les règles de gouvernance économique en matière de coordination des politiques économiques semblent se chevaucher et complexes. Il s'agit de réfléchir sur la question de savoir si cette multiplicité de mécanismes va conduire à une insécurité juridique et, le cas échéant, définir les méthodes à mettre en place pour parer à cette complexité afin d'aboutir à une meilleure gouvernance (§.2).

§.1 L'institutionnalisation de la stratégie européenne de croissance : Europe 2020

La « Stratégie de Lisbonne »¹⁴⁶⁴ a été définie comme l'ensemble des orientations fixées par l'Union européenne en mars 2000¹⁴⁶⁵. Il s'agissait de définir un nouvel objectif stratégique pour les dix ans à venir. Cet objectif est très ambitieux dans le sens où il aspire à faire de notre économie, une économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Elle doit avoir la capacité d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une cohésion sociale plus grande¹⁴⁶⁶. Cette stratégie visait donc, à encourager les Etats membres à souscrire aux réformes destinées à booster la croissance et l'emploi au cours des années 2000-2010. Il fallait donc en passer par une transition vers une économie de la connaissance¹⁴⁶⁷.

¹⁴⁶² HEUSE P., ZIMMER H., « La stratégie Europe 2020 », *Opus cité*, pp. 26-27.

¹⁴⁶³ JOERGES C., MENY Y., WEILER J. H. H., « Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance », Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, Florence, The Jean Monnet Program Harvard Law School and NYU School of Law, *Jean Monnet Working Paper*, N°6/01, p.13.

¹⁴⁶⁴ Également dénommée « Agenda de Lisbonne », la Stratégie de Lisbonne ne doit pas être confondue avec le « Traité de Lisbonne », traité signé le 13 décembre 2007 par les vingt-sept Etats membres de l'Union et qui procède à une refonte significative du fonctionnement et des institutions de l'Union. Le traité est entré en vigueur en décembre 2009.

¹⁴⁶⁵ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des incidences de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française, *Opus cité*.

¹⁴⁶⁶ Texte des conclusions du Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000, Conclusions de la présidence, point 1, p. 2.

¹⁴⁶⁷ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des incidences de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française, *Opus cité*.

En raison de sa méthode ouverte de coordination (MOC), prévue par les articles 121 et 148 du TFUE, la « Stratégie de Lisbonne » ne constituait pas un plan d'actions coordonnées mis en place par les autorités nationales en vue de réaliser les objectifs fixés¹⁴⁶⁸. C'est un processus de coopération politique et volontaire entre les Etats membres dont dépend essentiellement cette stratégie. Ce processus est basé sur des objectifs et sur la définition d'indicateurs communs. Leur réalisation et leur suivi sont à la charge de la Commission et du Conseil européen¹⁴⁶⁹. A cet effet, une liste d'objectifs communs devait être établie. Il revenait aux Etats d'en préciser les modalités permettant de les atteindre. L'un des maîtres mots était de communiquer entre Etats afin de faire profiter à chacun des avancées des autres Etats. Il était prévu, pour la réalisation de ce projet, une évaluation régulière et partagée des mesures prises¹⁴⁷⁰. Il s'agit de la « méthode ouverte de coordination (MOC) »¹⁴⁷¹ qui constitue la principale méthode de coordination des politiques économiques et sociales.

Elle incite les Etats membres à échanger les pratiques donnant des résultats, quelquefois avec le soutien de plans d'action nationaux. Cependant, son application se limite aux domaines relevant de la responsabilité principale des Etats membres¹⁴⁷².

Cette méthode était au centre du projet de modernisation technologique, économique et sociale de 2000 à 2010. Elle relevait essentiellement d'un processus endogène d'apprentissage par l'interaction, le transfert et la réforme des politiques publiques nationales et

¹⁴⁶⁸ *Ibid.*

¹⁴⁶⁹ *Ibid.*

¹⁴⁷⁰ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information sur l'évaluation des incidences de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française, *Opus cité*.

¹⁴⁷¹ « La notion de « méthode ouverte de coordination » remonte au Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, qui a lancé une stratégie globale pour développer une économie de la connaissance compétitive, combinant croissance économique durable, amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et de la cohésion sociale. Dans le but de mettre en œuvre cette stratégie, le Conseil définit un nouvel instrument qui devrait permettre à la Communauté de lancer un processus de convergence des politiques nationales vers les principaux objectifs de l'Union et diffuser les meilleures pratiques entre les Etats membres. Cette méthode est constituée par quatre éléments : la définition des lignes directrices assorties de calendriers spécifiques pour la réalisation d'objectifs à court, moyen et long termes fixés par les Etats membres ; l'établissement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs et de critères d'évaluation, adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; la traduction des lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs et des mesures tout en respectant les diversités nationales et régionales et, enfin, le suivi, l'évaluation et l'examen périodiques par les pairs de manière à entraîner un processus d'apprentissage mutuel... ». Voir, dans ce sens, European Union Center of Excellence (EUCE), « La Méthode Ouverte de Coordination : un nouveau mode de Gouvernance ? », Open Method of Coordination OMC Forum, [visité le 06/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/romano.pdf>

¹⁴⁷² PITSEYS J., « La méthode ouverte de coordination », *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques (R.I.E.J.)*, n°54, (I), 2005, pp. 12-13.

d'autocorrection¹⁴⁷³.

Pour la doctrine, toute césure clairement identifiée entre l'application de la norme et son élaboration est supprimée. Le droit classique fait bien la distinction entre la procédure d'élaboration de la loi et celle de son application et de sa mise en œuvre. En revanche, en ce qui concerne les règles d'élaboration, elles s'insèrent directement dans le complexe décisionnel qui rétroagit à son tour sur la donne du débat. Une identification de l'acteur de la norme à son récepteur, de l'espace public à l'espace social, du geste de contrôle et du geste de création est possible par le processus décisionnel. Un bouclage réflexif permanent entre la justification de la loi et son application dans des textes concrets est faisable grâce à l'équipement normatif de la MOC. Cette dernière glisse d'une normativité générale vers une normativité instrumentale fortement spécialisée aux contenus précis et changeants. « Son efficience sert la procédure. Mais la procédure le lui rend bien ». C'est dans son aboutissement que la méthode trouve tout son sens contrairement à la loi qui prétend trouver en elle-même une partie de sa validité¹⁴⁷⁴.

La « Stratégie de Lisbonne » consistait à employer, au cas par cas, les méthodes compatibles avec les traités. La Commission, ayant déjà un rôle actif de coordination, a la possibilité de consolider sa capacité d'orientation (selon une subsidiarité active) de la « multilevel governance » européenne par trois axes principaux que sont les nouvelles méthodes de gouvernance. Elles renforcent les Etats membres et beaucoup d'acteurs (institutionnels, sociaux, économiques) par un processus décentralisé et centripète, la consolidation du gouvernement économique de l'Union par la diminution de l'asymétrie évoquée entre les Unions monétaire et économique et, enfin, une autorité publique au niveau central si la Commission (avec le Conseil et le Conseil européen) s'engage en premier¹⁴⁷⁵.

Il est essentiel d'évoquer les différentes significations de l'expression « ouverte ». Ses significations diffèrent selon les accents et les interprétations. Parmi ces dernières, « ouverte » peut s'entendre, en premier lieu, dans le sens du respect de la personnalité, des compétences et des pratiques des Etats membres et, enfin des divers cadres institutionnels des traditions politiques et des préférences idéologiques des gouvernements (Scharpf, 2000) ; cette acception est la plus évidente et la plus consensuelle. En effet, la plupart des Etats membres prône une

¹⁴⁷³ TELO M., « La gouvernance européenne dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne : la méthode ouverte de coordination », Centre d'Information Européen Jacques Delors de Lisbonne – CIEJD, Lisbonne, 2001, p. 91.

¹⁴⁷⁴ PITSEYS J., *Opus cité*, pp. 21-22.

¹⁴⁷⁵ JOERGES C., MENY Y., WEILER J. H. H., *Opus cité*, p.16.

certaine « douceur » parce qu'ils ont le sentiment que les domaines des politiques abordées par la « Stratégie de Lisbonne » « doit relever essentiellement de la compétence nationale et être soumise au vote à l'unanimité au Conseil ». Légitimité et efficacité ont un lien à la notion d'ouverture dans le sens où elle entend que tous les acteurs de la société civile (nationaux, subnationaux, transnationaux et supranationaux) aient un rôle à jouer. Cette notion peut aspirer aussi à des points de vue plus intégrationnistes « puisqu'elle pourrait fonctionner comme « passerelle » vers les autres méthodes de l'intégration, notamment vers la méthode communautaire ou le dialogue social »¹⁴⁷⁶.

D'ailleurs, cette méthode de coordination ne constituait pas un processus complètement inédit, en raison de sa combinaison de deux instruments préexistants : les « processus » (cités ci-après), et les GOPE¹⁴⁷⁷. Cette hypothèse a été affirmée lors des conclusions du sommet de Lisbonne qui précisent que de nouveaux processus ne sont pas nécessaires car on trouve dans les processus de Luxembourg, Cardiff et Cologne les instruments dont la politique et l'économie ont besoin. Il faut juste que leur soient apportées des simplifications et une meilleure coordination, notamment, avec la participation des autres institutions du Conseil à l'élaboration, par le Conseil Ecofin, des GOPE¹⁴⁷⁸.

La « Stratégie de Lisbonne » n'a pas atteint les objectifs initialement prévus, à savoir l'affectation d'un budget de 3% de son PIB à la recherche¹⁴⁷⁹. Il en est de même pour le taux de croissance¹⁴⁸⁰. Le PIB/habitant n'a pas fait mieux¹⁴⁸¹. En ce qui concerne l'emploi, les objectifs restent en deçà des prévisions avec un taux d'emploi global de 70%¹⁴⁸². Ces mauvais résultats ne sont pas imputables qu'à la crise : le retard pris avant la crise a sa part de responsabilité tout comme les carences de la stratégie établie en 2000¹⁴⁸³.

Le choc exogène qu'a constitué la crise économique a certes contribué à cet

¹⁴⁷⁶ JOERGES C., MENY Y., WEILER J. H. H., *Opus cité*, p.17.

¹⁴⁷⁷ Assemblée Nationale, Rapport d'information sur l'évaluation des incidences de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française, *Opus cité*.

¹⁴⁷⁸ Texte des conclusions du Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000, Conclusions de la présidence, *Opus cité*, point 35, pp. 12-13.

¹⁴⁷⁹ Dans la réalité : UE = 1,9%, Etat-Unis = 2.6%, Japon = 3.15%.

¹⁴⁸⁰ 1.25% pour 3% en moyenne.

¹⁴⁸¹ 25.160 euros en 2011 pour l'Union européenne contre 36.720 euros aux Etat-Unis.

¹⁴⁸² En 2011 = 64.3% - Pour les 55-64 ans, prévisions : 50%, réalité : 47.4%.

¹⁴⁸³ GAILLARD M., « De la Stratégie de Lisbonne à la Stratégie Europe 2020 », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, 15 mars 2013, [visité le 06/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/strategie-lisbonne-strategie-europe-2020.html>

insuccès¹⁴⁸⁴. La crise a accentué deux problèmes majeurs pour les Etats membres de l'Union européenne : la diversité de situations des finances publiques et les difficultés de coordination des politiques économiques des Etats membres¹⁴⁸⁵. La doctrine a attribué cet état de faiblesse structurelle à l'insuffisance de la coordination des politiques économiques au regard des objectifs visés¹⁴⁸⁶ qui ont souffert du manque de véritables politiques industrielles, de recherche dynamique et sociales axées sur la solidarité. La MOC, s'étant substituée à une démarche d'harmonisation, a poussé à la concurrence entre les systèmes économiques et sociaux des pays membres. « On retrouve bien ici la confrontation entre les visions néolibérales et interventionnistes »¹⁴⁸⁷.

Le Parlement européen, dans sa résolution du 10 mars 2010 relative à « Europe 2020 », a considéré que la « Stratégie de Lisbonne » était inadaptée du fait de la structure de gouvernance légère, de la responsabilisation manquante, de la complexité d'un objectif général, du nombre trop important des objectifs sectoriels, d'un excès d'ambition et, enfin, d'un manque de précision et d'orientation claire et de transparence¹⁴⁸⁸.

En outre, cette stratégie souffre de ne pas avoir eu de véritable mentor à l'instar du marché économique avec Jacques DELORS ou la monnaie unique avec le chancelier KOHL et le président François MITTERAND. En outre, la « méthode ouverte de coordination » n'impose rien aux Etats qui n'ont aucune contrainte juridique imposée par des directives et ne sont pas soumis à un contrôle de la Cour de justice. Seuls des objectifs sont donnés aux Etats membres. Enfin, elle favorise le « benchmarking » (comparaison entre les difficultés politiques des Etats et diffusion des meilleures pratiques). Cela explique que l'on ne puisse pas obliger un Etat à consacrer 3% de son PIB à la recherche¹⁴⁸⁹.

Enfin, la « Stratégie de Lisbonne » ne prévoyait aucune ressource financière spécifique. Là où les Etats-Unis ont comme budget fédéral 127 milliards de dollars par an, l'Union européenne (dont le budget n'est pas fédéral) n'en dispose que de 4 milliards par an ;

¹⁴⁸⁴ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information sur l'évaluation des incidences de la Stratégie de Lisbonne sur l'économie française, *Opus cité*.

¹⁴⁸⁵ *Ibid.*

¹⁴⁸⁶ DEVOLUY M., « La Stratégie Europe 2020 en perspective », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°23, Hiver 2010.

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸⁸ Proposition de résolution commune déposée conformément à l'article 110, paragraphe 4, du règlement en remplacement des propositions de résolution déposées par les groupes : S&D (B7-0151/2010), PPE (B7-0153/2010), ALDE (B7-0160/2010), sur la stratégie Europe 2020, 9 mars 2010.

¹⁴⁸⁹ GAILLARD M., *De la Stratégie de Lisbonne à la Stratégie Europe 2020*, *Opus cité*.

par conséquent, cela n'a pas été suffisant et, donc, a été voué à l'échec en 2010, d'où la naissance, cette même année, de la stratégie « Europe 2020 »¹⁴⁹⁰.

La stratégie « Europe 2020 » succède donc à la « Stratégie de Lisbonne » qui entendait faire de l'Union européenne la région à l'économie la plus compétitive fondée sur la connaissance et la recherche. C'est un instrument en faveur de la croissance et de l'emploi. Elle ne se contente pas de résoudre la crise économique, mais tend aussi à combler les lacunes du modèle de croissance des économies européennes et de mettre en œuvre les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive¹⁴⁹¹. Cinq objectifs sont visés par l'Union européenne d'ici la fin de la décennie. Les secteurs concernés par ces objectifs sont l'emploi, la recherche et l'innovation ; le changement climatique et l'énergie ; l'éducation ; l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté¹⁴⁹².

En ce qui concerne les objectifs poursuivis par la stratégie « Europe 2020 », on va s'interroger sur l'adaptabilité de celle-ci à l'architecture de la gouvernance économique (B). Cela nous invite à nous interroger sur l'efficacité de cet instrument de croissance non-contraignant et à moyen terme, dans un contexte de gestion des crises de dette souveraine fondée sur l'austérité et sur des « réformes structurelles » contreproductives (A).

A. L'adéquation entre les ambitions de la stratégie « Europe 2020 » et les moyens financiers et juridiques

La Commission a proposé en mars 2010 son projet stratégique de croissance « Europe 2020 », viable jusqu'en 2020, et qui comporte deux principales divisions. La première partie de ce document comporte la feuille de route et le contenu de cette stratégie (sections 1 à 4) ; la deuxième traite de la gouvernance (section 5)¹⁴⁹³. La stratégie de Lisbonne en 2000 a été décidée en même temps que les réformes des traités de Nice. Il en a été de même avec la nouvelle stratégie et le nouveau traité de Lisbonne. Les procédures et les dynamiques de ces stratégies à moyen terme ne figurent pas ni dans les textes du traité, ni dans la réforme de l'Union européenne, ni dans ses règles de fonctionnement telles que les modes de décision, les

¹⁴⁹⁰ GAILLARD M., *De la Stratégie de Lisbonne à la Stratégie Europe 2020*, *Opus cité*.

¹⁴⁹¹ Commission européenne, « Europe 2020 en bref », *Opus cité*. Voir aussi, BOTTANI-DECHAUD L., STOK-KINK D. (dir.), « Les PEP33 au cœur de la Stratégie Europe 2020 », Pour la Solidarité, *Affaires sociales notes d'analyse*, mars 2015, p. 4.

¹⁴⁹² *Ibid.*

¹⁴⁹³ Commission européenne, « Communication de la commission : Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Opus cité*, p. 5.

compétences et les institutions¹⁴⁹⁴.

Cette stratégie de croissance se compose de cinq grandes parties : les cinq objectifs stratégiques¹⁴⁹⁵, les sept initiatives principales (« croissance intelligente durable et inclusive »¹⁴⁹⁶, les « trois actions européennes en matière de stimulation de « la croissance intelligente » qui sont « un agenda numérique pour l'Europe »¹⁴⁹⁷, une « Union pour l'innovation »¹⁴⁹⁸ et « Jeunesse en mouvement »¹⁴⁹⁹, des politiques s'articulant autour du marché intérieur et du pacte stabilité et, enfin, une « gouvernance forte » de la stratégie « Europe 2020 »¹⁵⁰⁰.

¹⁴⁹⁴ POCHET P., « Pourquoi la stratégie UE 2020 n'est-elle pas appropriée ? », *ETUI Policy Brief*, Politique sociale européenne, n°2/2010, p. 1.

¹⁴⁹⁵ 1. Emploi : Un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans.

2. Recherche-développement et innovation : Investissement (fonds publics et privés) de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et l'innovation.

3. Changement climatique et énergie : Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % (voire de 30 %, si les conditions le permettent) par rapport à 1990 ; Utilisation d'énergies provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 % ; Augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

4. Éducation : Abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 % ; Un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans.

5. Pauvreté et exclusion sociale : Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Voir Commission européenne, *Europe 2020 : Les objectifs d'Europe 2020*, 17 août 2011.

¹⁴⁹⁶ Les sept initiatives européennes s'articulent autour de : 1) l'innovation, 2) l'éducation, 3) la société numérique pour ce qui est de la croissance intelligente, 4) le climat, l'énergie, 5) la mobilité, d'une part, et la compétitivité, d'autre part, pour la croissance durable, 6) l'emploi et les compétences et 7) la lutte contre la pauvreté pour ce qui concerne la croissance inclusive. POCHET P., « Pourquoi la stratégie UE 2020 n'est-elle pas appropriée ? », *Opus cité* ; Commission européenne, « Communication de la commission : Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final, Bruxelles, 3 mars 2010.

¹⁴⁹⁷ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Une stratégie numérique pour l'Europe » COM (2010) 245 final, Non publié au Journal officiel, 19 mai 2010. Bien que les traités ne prévoient pas de dispositions spécifiques au sujet des Technologies de l'information et de la communication (TIC), qui engendrent des gains de productivité et stimulent la croissance, « l'Union européenne peut entreprendre des actions en la matière dans le cadre des politiques sectorielles et horizontales, notamment : la politique industrielle (article 173 du TFUE), la politique de la concurrence (articles 101 à 109 du TFUE), la politique commerciale (articles 206 et 207 du TFUE), les réseaux transeuropéens (RTE) (articles 170 à 172 du TFUE), la recherche et le développement technologique et l'espace (articles 179 à 190 du TFUE), le rapprochement des législations (article 114 du TFUE), la libre circulation des marchandises (articles 28, 30, 34 et 35 du TFUE), la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (articles 45 à 66 du TFUE), l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport (articles 165 et 166 du TFUE) et la culture (article 167 du TFUE). Tous ces instruments constituent des références clés pour l'Europe numérique ». Voir Le Parlement européen, *Une stratégie numérique pour l'Europe*, Fiches techniques de l'Union européenne, 2015, p. 1. ; dans le cadre des réalisations d'une « Stratégie numérique pour l'Europe », voir Conseil des Communautés européennes, Directive 89/552/CEE sur la télévision sans frontières (TVSF), modifiée par la directive 2007/65/CE sur les services des médias audiovisuels ; la directive 96/19/CE révisée en avril 2002 et en novembre 2009, sur la réglementation des réseaux et services de communications électroniques ; la directive 2009/136/CE ; la directive 2009/136/CE) ; le règlement (UE) n°531/2012 et le règlement (CE) n°733/2002 sur la création d'un nom de domaine européen de premier niveau.

¹⁴⁹⁸ Communication de la Commission du 6 octobre 2010, « Une Union pour l'innovation », COM (2010).

¹⁴⁹⁹ Communication de la Commission du 15 septembre 2010, « Jeunesse en mouvement », COM (2010).

¹⁵⁰⁰ POCHET P., *Pourquoi la stratégie UE 2020 n'est-elle pas appropriée ?*, *Opus cité*, p. 2.

Les objectifs et initiatives de croissance se concentrent sur des effets d’affichage (quelques indicateurs) dans des domaines où les compétences de l’Union sont limitées et ne sont donc que des valeurs ajoutées relatives¹⁵⁰¹.

D’après Philippe POCHET, directeur général de l’Institut syndical européen (European Trade Union Institute, ETUI), les propositions de la Commission concernant le premier document se focalisent principalement sur deux points : la finalisation du marché intérieur en matière de « chaînons manquants et blocage » et l’application du PSC dont l’objectif est toujours la sortie de crise. Cependant, le contenu de ce document passe à côté de certaines propositions comme, par exemple, le budget européen et, notamment, son niveau souhaitable, ou encore l’impact du court terme sur le moyen terme, cas du PSC, principale référence. Les actions des Etats membres devraient être envisagées pour le court (sortie de crise) et donc aussi pour le moyen terme¹⁵⁰².

Par ailleurs, la proposition de la Commission concernant la gouvernance identifie le rôle des acteurs européens dans le nouveau processus (la Commission européenne, le Conseil européen, le Parlement européen, les parties prenantes aux niveaux national et régional et la société civile)¹⁵⁰³.

Concernant l’appropriation résolue par le Conseil européen, la responsabilité de l’intégration des politiques et de la gestion de l’interdépendance entre les Etats membres devrait être confiée à cette stratégie¹⁵⁰⁴. C’est aux formations du Conseil que reviennent la mise en place du programme « Europe 2020 ». A elles aussi de concrétiser les objectifs dont on lui a confié la charge¹⁵⁰⁵.

C’est par le biais d’une série d’indicateurs que la Commission européenne effectuera un suivi annuel dans le but d’évaluer les progrès réalisés en matière de réalisation « d’une économie intelligente, verte et inclusive caractérisée par des niveaux d’emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés ». C’est à travers son rapport annuel sur le déroulement de la stratégie « Europe 2020 » que seront analysés et répertoriés les progrès réalisés quant aux

¹⁵⁰¹ POCHET P., *Pourquoi la stratégie UE 2020 n’est-elle pas appropriée ?*, *Opus cité*, p. 2.

¹⁵⁰² *Ibid.*, p. 2.

¹⁵⁰³ *Ibid.*, p. 2

¹⁵⁰⁴ Commission européenne, « Communication de la commission : Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Opus cité*, p. 30.

¹⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 31.

objectifs, et étudiés les rapports nationaux et les programmes de stabilité et de convergence. Ainsi, des recommandations, des avertissements politiques ou des propositions politiques pourront être adressés aux Etats¹⁵⁰⁶.

En outre, malgré son rôle de co-législateur, le Parlement européen a aussi une force motrice capable de mobiliser les citoyens et leurs parlements nationaux¹⁵⁰⁷. Il participe activement au processus de « semestre européen », en organisant, par exemple, une « semaine parlementaire » chaque début de janvier ; son rôle consisterait, à la fois, à examiner les grandes priorités et à engager des « dialogues économiques » à intervalles réguliers avec les acteurs principaux que ce soit au niveau européen ou national¹⁵⁰⁸. Outre cela, la Commission considère que toutes les autorités nationales, régionales et locales doivent pratiquer une forme de partenariat. C'est en unissant les forces des parlements, des partenaires sociaux et des représentants de la société que l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de réforme nationaux seront possibles. Grâce à la communication entre les différents niveaux de gouvernement, le rapprochement des citoyens des priorités de l'Union rendra le déroulement de la stratégie « Europe 2020 » plus aisé¹⁵⁰⁹.

Les comités économique et social et des régions doivent également être associés aux débats¹⁵¹⁰. La favorisation de l'appropriation et la suscitation du dynamisme autour de la nécessité de réformer passent par le dispositif primordial de l'évaluation des performances et de la mise en réseau¹⁵¹¹.

L'enjeu consiste à convaincre les acteurs de s'imprégner de la stratégie de manière à combiner objectifs européens et mise en place nationale, notamment par le biais de la définition

¹⁵⁰⁶ Commission européenne, « Communication de la commission : Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Opus cité*, p. 33.

¹⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 31.

¹⁵⁰⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité de régions, « Etat des lieux de la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2014) 130 final, Bruxelles, 5 mars 2014, p. 22.

¹⁵⁰⁹ *Ibid.*

¹⁵¹⁰ Comité des régions, Consultation des régions et des villes européennes, « Votre opinion sur la stratégie Europe 2020 », (dans le prolongement de la consultation des régions et des villes européennes sur « Une nouvelle stratégie pour une croissance durable », « Europe 2020 », Note d'information, Rédigée par l'équipe de la plateforme de monitoring de la stratégie de Lisbonne du Comité des régions, Annexe I, Fiche CdR, Bruxelles 2009, p. 12.

¹⁵¹¹ *Ibid.*, p. 10. Voir aussi, Commission européenne, « Communication de la commission : Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Opus cité*, p. 31.

d'objectifs chiffrés nationaux¹⁵¹².

Cette partie du document de la stratégie, qui se subdivise en une approche thématique autour de cinq objectifs et de sept priorités et en des rapports nationaux, semble essentiellement consacrée aux finances publiques¹⁵¹³. Le rapport entre ces subdivisions se ferait du fait de la simultanéité de l'écriture et des rapports et évaluations pour « Europe 2020 » et le PSC. Ainsi, leurs moyens et objectifs seront eux aussi simultanés tout en respectant les instruments et les procédures propres à chacun. Il sera, dès lors, possible de présenter, en même temps, les programmes annuels de stabilité et de convergence et les programmes de réformes rationalisés. Cela facilitera une meilleure lisibilité des mesures adoptées et de leurs résultats ainsi que de la réalisation des objectifs de chaque Etat membre en vue d'éliminer les freins à la croissance¹⁵¹⁴. Autrement dit, mélanger les rapports thématiques et le pacte de stabilité (avec la prééminence de celle-ci) n'est pas chose souhaitable¹⁵¹⁵.

La chancelière allemande A. MERKEL a expliqué, à la Commission, les craintes de son gouvernement à l'égard de la nouvelle stratégie « Europe 2020 », en amont de la présentation de la proposition finale par la Commission du 3 mars 2010. Elle a précisé que la crainte de l'Allemagne serait de voir la surveillance fiscale devenir inutilement politique du fait de l'alliance étroite entre le succès des objectifs économiques de la stratégie à la conformité aux conditions du PSC¹⁵¹⁶.

Concernant la question de l'adaptabilité du cadre européen de gouvernance à la mise en œuvre de la stratégie « Europe 2020 », on s'aperçoit de la nécessité de procéder à un changement d'orientation. Certains pensent que l'engagement de leur gouvernement est visible en ce qui concerne la mise en place de la stratégie « Europe 2020 ». En revanche, d'autres expriment un avis plus mitigé parce que, pour eux, leur gouvernement ne vise que la réduction du déficit au détriment des autres objectifs¹⁵¹⁷. En général, austérité et ajustement budgétaire

¹⁵¹² Commission européenne, « Communication de la commission : Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Opus cité*, p. 33.

¹⁵¹³ POCHET P., *Pourquoi la stratégie UE 2020 n'est-elle pas appropriée ?*, *Opus cité*, p. 3.

¹⁵¹⁴ Commission européenne, « Communication de la commission : Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Opus cité*, p. 31.

¹⁵¹⁵ POCHET P., *Pourquoi la stratégie UE 2020 n'est-elle pas appropriée ?*, *Opus cité*, p. 3.

¹⁵¹⁶ Euractiv, Actualités & débats européens, « Priorités UE 2020 : Merkel critique la stratégie Europe 2020 », 3 mars 2010, [visité le 12/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.euractiv.fr/priorites/merkel-critique-la-strategie-eur-news-299874>

¹⁵¹⁷ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « Position de la CES sur la stratégie Europe 2020 – une évaluation », Bruxelles, 05-06 mars 2013.

ne font pas « bon ménage » avec la réalisation des objectifs de la stratégie « Europe 2020 ». Nous avons constaté, après une période de politique d'austérité et de procédures de gouvernance économique, une dégradation en matière de chômage et de pauvreté creusant encore d'avantage l'écart économique et social. « *Etant donné la suprématie des objectifs économiques et du néolibéralisme en général et la promotion de la flexicurité* »¹⁵¹⁸, de moins en moins croient que les objectifs relatifs à la stratégie « Europe 2020 » soient réalisés. On constate, de plus, un creusement entre les promesses et la réalité. Le pacte budgétaire et les régimes d'austérité sont des instruments peu enclins à favoriser les investissements nécessaires, voire certains objectifs¹⁵¹⁹.

En effet, le cadre européen de gouvernance institutionnalise une distorsion structurelle engendrée par la supériorité de la gouvernance sociale, la stratégie « Europe 2020 » n'étant qu'un élément du « semestre européen ». Le but est d'aplanir les conséquences sociales de la politique d'austérité. A l'inverse, des critères de réduction du déficit, les objectifs de la stratégie « Europe 2020 » sont englobés dans les recommandations faites à chaque pays. Une linéarité doit être appliquée afin que chaque Etat se sente dans l'obligation de se pencher sur les problèmes sociaux de son pays. Aujourd'hui, l'implication est surtout portée sur des

¹⁵¹⁸ A l'heure où le statut d'emploi reste le principal vecteur de l'acquisition des divers droits sociaux, les nouvelles formes de travail et d'emploi contribuent à l'apparition d'une fracture sociale de plus en plus marquée entre travailleurs « stratégiques » aux statuts sécurisés, et travailleurs « périphériques » ou autres catégories d'actifs, dont les trajectoires professionnelles sont marquées par la précarité et la discontinuité. L'approche de la Flexicurité est de plus en plus souvent présentée comme une voie privilégiée pour pallier cette dérégulation. PICHULT F., XHAUFLAIR V., « La Flexicurité revisitée à l'aune des pratiques effectives », La Maison européenne des sciences de l'homme et de la société (MESHS), Actes du XVIII^e Congrès de l'AGRH, Fribourg, 2009.

¹⁵¹⁹ La Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC) considère aussi dans son rapport d'évaluation de la stratégie Europe 2020 qu'« Il est en effet nécessaire d'investir dans des programmes actifs du marché du travail afin d'atteindre l'objectif du plein emploi (75 %). Entre 2008 et la fin 2012, le taux de chômage de l'UE-27 a enregistré une progression de 7 % à 10,7 %, soit environ 26 millions de chômeurs. Dans l'ensemble de l'UE, plus d'un jeune sur cinq est sans emploi (22 %), et le taux de chômage des jeunes est supérieur à 50 % dans certains Etats membres. Il est clair que les pays en situation d'excédent affichent une hausse des dépenses, tandis que les pays déficitaires réduisent les dépenses. En d'autres termes, les politiques actives du marché du travail sont soumises à des coupes budgétaires dans les pays où le chômage est le plus élevé et où le besoin est le plus grand. De même, pour atteindre l'objectif en matière d'innovation (l'objectif de 3 % n'avait pas été atteint au cours de la décennie de la stratégie de Lisbonne), de changement climatique et d'énergie, des investissements massifs et une politique industrielle intelligente et durable sont nécessaires. Un investissement considérable est également nécessaire pour atteindre les objectifs en matière d'éducation et de lutte contre la pauvreté. La stratégie actuelle de dévaluation des salaires préconisée par la troïka conformément à la politique d'austérité s'est avérée être un outil inefficace. Plus de 115 millions de personnes sont en danger d'exclusion sociale dans l'UE-27 parce qu'elles sont soumises à un risque accru de pauvreté, sont gravement démunies ou vivent dans un ménage à très faible intensité de travail : Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), *Position de la CES sur la stratégie Europe 2020 – une évaluation*, Opus cité. Voir aussi Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Rapport de la CES sur la « Révision de la gouvernance économique européenne (position de la CES) » Bruxelles, 17 décembre 2014, [visité le 12/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.etuc.org/fr/documents/r%C3%A9vision-de-la-gouvernance-%C3%A9conomique-europ%C3%A9enne-position-de-la-ces#.VLPjS2SG-tc>>

instruments inadéquats et des mesures axées sur l'offre (telles que la promotion de la compétitivité des prix et l'amélioration des conditions pour les employeurs)¹⁵²⁰.

La Commission a considéré, à son tour, que tout réexamen de la stratégie « Europe 2020 » doit prendre en compte les répercussions des crises économiques ainsi que les mesures prises par l'Union européenne pour y faire face (le plan européen de relance économique destiné à accroître les investissements dans les infrastructures et d'autres secteurs clef ; les règles relatives aux aides d'Etat et les principes d'utilisation des ressources de l'Union européenne ; le mécanisme de résolution de crise « MES » qui a été mis en place afin d'atténuer le risque de fragilité financière et de contagion entre Etats membres ; la réforme de la supervision des marchés financiers ; le renforcement de la gouvernance économique suite à l'intégration des différents aspects de la surveillance économique et budgétaire dans le « semestre européen » pour la coordination des politiques économiques ; le renforcement du PSC ; la mise en œuvre des GOPE des Etats membres ; l'engagement des Etats membres dans le TSCG à intégrer les principes de base du PSC dans leur cadre législatif national¹⁵²¹. La Commission remarque que les Etats membres font face à un défi particulier. Une série de mesures a vu le jour, notamment dans la zone euro comme la mise en place d'une capacité de prêt pour les pays souffrant de difficultés financières, un renforcement des règles concernant la gouvernance économique et, enfin, la régulation et la surveillance financière¹⁵²².

En revanche, la Confédération européenne des syndicats (CES) constate dans son rapport sur la révision de la gouvernance économique que le système européen de gouvernance est déséquilibré et doit d'urgence être réformé¹⁵²³, parce que, principalement, on se focalise sur l'équilibre budgétaire (réduction du déficit public et de la dette publique) et sur la compétitivité des coûts (entrer en concurrence les uns avec les autres en réduisant les salaires). Sont délaissés les objectifs de la relance économique (croissance durable, davantage et de meilleurs emplois et cohésion sociale ne reçoivent que bien trop peu d'attention)¹⁵²⁴.

¹⁵²⁰ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), *Position de la CES sur la stratégie Europe 2020 – une évaluation*, *Opus cité*.

¹⁵²¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité de régions, « Etat des lieux de la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Opus cité*, p.5.

¹⁵²² *Ibid.*, p. 5.

¹⁵²³ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Rapport de la CES sur la « Révision de la gouvernance économique européenne (position de la CES) », *Opus cité*.

¹⁵²⁴ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Rapport de la CES sur la « Révision de la gouvernance économique européenne (position de la CES) », *Opus cité*.

De plus, en ce qui concerne la question du respect de l'application du principe de subsidiarité, on remarque que la politique sociale européenne vient en complément des politiques sociales nationales, la réglementation sociale étant en grande partie d'origine étatique. L'action de l'Union obéit à une double subsidiarité : une horizontale et une verticale. Dans le cadre de la subsidiarité horizontale, le législateur européen ne joue son rôle que lorsqu'il a invité les partenaires sociaux européens qui sont consultés obligatoirement. Le rôle de ces derniers est de négocier des accords conventionnels et, en cas d'échec, du dialogue social. Quant à la subsidiarité verticale, elle demande, au droit européen du travail, de ne pas passer par une uniformisation des situations sociales mais de prévoir des règles minimales pour toute l'Union. Il revient aux gouvernements nationaux de les appliquer¹⁵²⁵. Par ailleurs, ces questions sociales qui sont en général des prérogatives nationales, n'empêchent pas les Etats membres de prôner le principe de subsidiarité dès lors que l'Union européenne s'engage dans les domaines de l'emploi, de la santé, de la protection sociale qui restent sous la responsabilité des Etats membres¹⁵²⁶. En conclusion, toute harmonisation n'est pas exclue, au cas où elle sera justifiée par les besoins du marché intérieur¹⁵²⁷. Les attributions de l'Union en la matière concerne alors essentiellement « *les questions liées à l'intégration économique - la libre circulation des travailleurs, par exemple - ou à la lutte contre les discriminations* »¹⁵²⁸. Dans la lutte contre la discrimination sociale de la politique européenne, il est indispensable qu'une réforme radicale de cette politique soit entreprise. Les objectifs économiques et la dimension sociale devraient être mis sur un pied d'égalité pour que le projet européen aboutisse à la création d'une structure équilibrée qui permettra la réalisation des objectifs sociaux¹⁵²⁹.

B. L'« Examen annuel de croissance » et l'« Europe 2020 » : deux stratégies semblant prendre des directions opposées

En ce qui concerne les domaines du social et de l'emploi, de nombreux objectifs communs de l'Union européenne et de ses Etats membres ont été définis tels que la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate,

¹⁵²⁵ JOUEN M., PAPANT C., « L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement », Institut Jacques Delors - Notre Europe, Paris, *Policy Paper*, n°15, juin 2005, p. 8.

¹⁵²⁶ Sénat, Rapport fait par YUNG R., « L'Europe sociale, état des lieux et perspectives », Rapport d'information n°413, (2008-2009), fait au nom de la Commission des affaires européennes, 15 mai 2009.

¹⁵²⁷ *Ibid.*

¹⁵²⁸ *Ibid.*

¹⁵²⁹ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), *Position de la CES sur la stratégie Europe 2020 – une évaluation*, Opus cité.

le dialogue entre partenaires sociaux, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions¹⁵³⁰. Il affirme que, pour que les objectifs du progrès et de la cohésion sociale soient atteints, il faut que soient conjoints le fonctionnement du marché intérieur qui favorisera les systèmes sociaux et les procédures prévues par les traités et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives, tout en tenant compte de la diversité des pratiques nationales notamment dans le domaine des relations conventionnelles et de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de l'Union¹⁵³¹.

En fait, dans le cadre du « semestre européen », l'objectif prioritaire consiste à diminuer le déficit public et la dette publique. Les autres mesures et instruments de ce « semestre » sont subordonnés à cet objectif primordial. Le « semestre européen » était censé constitué un instrument pour rééquilibrer la compétitivité entre les Etats membres de l'Union européenne, « en utilisant la dévaluation interne comme arme principale »¹⁵³² qui passe souvent par une détérioration considérable des conditions de travail telles que la baisse des salaires réels, les coupes dans les prestations sociales, la flexibilisation des conditions de travail, l'augmentation du travail à temps partiel et des contrats à durée déterminée, l'augmentation du système des stages (que l'on pourrait qualifier de faux emplois), la diminution de la couverture protectrice des conventions collectives¹⁵³³.

Cette hypothèse nous incite à nous interroger sur l'apport du « semestre européen » dans la réalisation des objectifs de la stratégie « Europe 2020 » et dans l'application des termes de l'article 151 TFUE.

¹⁵³⁰ Article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁵³¹ Europedia, « La cohésion sociale dans l'Union européenne », [visité le 12/01/2015], disponible sur Internet <URL : http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/5/13/02/?lang=fr&all=1&s=1&e=10>

¹⁵³² Confédération européenne des syndicats, (CES/ETUC), Discours de B. SEGOL, Secrétaire générale de la Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « Conférence de l'UE sur les conditions de travail » Bruxelles, 28 avril 2014, [visité le 12/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.etuc.org/fr/discours/conf%C3%A9rence-de-lue-sur-les-conditions-de-travail#.VLZfT2SG-tc>>

¹⁵³³ *Ibid.* Voir aussi les informations chiffrées sur la qualité des conditions de travail dans plusieurs Etats membres : « Sur la base de la définition des conditions générales qui définissent de bonnes conditions de travail, nous pourrions facilement constater que, dans les dernières années, il y a eu plus souvent une considérable détérioration de la qualité des conditions de travail. En Grèce, le salaire des fonctionnaires a baissé de 20%, en Espagne le résultat des réformes structurelles est que le travail précaire a augmenté de façon dramatique. Au Royaume-Uni, 1.500 000 personnes ont un contrat « 0 heure ». Au Portugal alors que 1.500 000 personnes étaient couvertes par une convention collective, elles ne sont plus que 300.000 à l'heure actuelle. En Allemagne la pauvreté a augmenté pour atteindre 15% de la population et 7 millions de personnes sont des pauvres au travail », référence du mois d'avril 2014.

La stratégie « Europe 2020 » reposait sur des instruments inefficaces (tels que le budget et la politique extérieure de l'Union européenne)¹⁵³⁴. Ainsi, pour apporter une meilleure coordination aux politiques économiques, ont été décidées des structures de gouvernance. C'est pourquoi « Europe 2020 » a dû s'adapter à cette nouvelle architecture de gouvernance qui était dans l'impossibilité de répondre aux objectifs en matière d'emploi et sociaux¹⁵³⁵.

Cette stratégie n'est pas au même niveau que les procédures du « semestre européen » et que l'examen annuel de la croissance (EAC)¹⁵³⁶. Dans son examen annuel de la croissance (EAC) présenté le 13 novembre 2013, la Commission a fixé cinq priorités générales à court terme : faire un assainissement budgétaire différencié pour améliorer la croissance, faire en sorte que les prêts bancaires soient en faveur de l'économie, impulser la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et le futur, encourager l'emploi, décider de mesures destinées à contrecarrer les retombées sociales liées à la crise et, enfin, moderniser l'administration publique¹⁵³⁷. D'après la Commission, aucune hiérarchie des priorités n'a pu être définie dans cette liste. Cependant, la priorité incontournable est le développement de la croissance et de la compétitivité (selon l'Examen annuel de la croissance)¹⁵³⁸. En termes de priorités liées à une politique correctrice, « il existe certains doutes, étant donné que la première priorité (« l'assainissement budgétaire ») est la seule qui soit liée à des mesures correctrices »¹⁵³⁹. Cela nous permet de constater que les objectifs d'« Europe 2020 » et les cinq priorités du « semestre européen » ne sont pas identiques et cohérents à court et moyen termes, même si la Commission indique dans ses recommandations à la République tchèque, à l'Italie, aux Pays-Bas, à la Pologne, au Royaume-Uni et à l'Espagne, qu'il faudra préserver les dépenses favorables à la

¹⁵³⁴ Pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, l'UE doit exploiter plus efficacement l'ensemble des politiques et instruments transversaux dont elle dispose et, tout particulièrement, le marché unique, le budget de l'UE (y compris les fonds sociaux, de développement régional et de cohésion), les instruments de politique extérieure. Voir Commission européenne, *Europe 2020 : Autre outils pour la croissance et l'emploi*, 07 avril 2015.

¹⁵³⁵ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), *Emploi / Europe 2020, Politique du marché du travail : « Pour une évaluation à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 »*, Adoptée au Comité exécutif les 11-12 mars 2014, Bruxelles, 26 mars 2014 [visité le 12/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.etuc.org/fr/documents/pour-une-%C3%A9valuation-%C3%A0-mi-parcours-de-la-strat%C3%A9gie-europe-2020#.VLTQFWSG-tf>>

¹⁵³⁶ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « Pour une évaluation à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 », *Opus cité*.

¹⁵³⁷ Europaforum, « Semestre européen 2014 : La Commission européenne a adressé ses recommandations aux Etats membres dans un contexte de retour de la croissance et de chômage élevé qui persiste », *Economie, finances et monnaie - Emploi et politique sociale*, Luxembourg, 02 juin 2014.

¹⁵³⁸ Commission européenne, *Communication de la Commission, « Examen annuel de la croissance 2014 »*, COM/2013/0800 final, Bruxelles, le 28 novembre 2012.

¹⁵³⁹ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « Pour une évaluation à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 », *Opus cité*.

croissance dans des domaines tels que l'éducation, la recherche, l'infrastructure ou l'innovation.

La priorité de la modernisation de l'administration publique a été remplacée par le développement d'un nouveau régime de fiscalité plus enclin à favoriser la croissance¹⁵⁴⁰, alors que plusieurs Etats membres ont favorisé les hausses d'impôts aux réductions des dépenses. Compte tenu de l'étroitesse des marges budgétaires des Etats membres, plusieurs recommandations demandaient d'essayer de réduire la lourde charge fiscale de manière à la faire transiter par des taxes aux effets de distorsion plus faibles, comme les taxes sur la consommation, sur la pollution et sur les taxes foncières récurrentes. Cette translation concerne douze Etats membres¹⁵⁴¹. Cela explique que l'on préconise des mesures destinées à augmenter les incitations financières au travail et à réduire le coût du travail. Des recommandations en matière d'élargissement des bases d'imposition ont été proposées à onze Etats membres¹⁵⁴² (telles que : exonération, taux réduit de TVA, réduction du taux anormal de TVA). Pour seize Etats, il est demandé de porter une attention soutenue à l'amélioration fiscale. Des stratégies de planification fiscale ont été mises en place par un certain nombre d'entreprises multinationales. Cela leur permet de bénéficier des disparités entre les systèmes fiscaux et de réduire, de ce fait, leur charge fiscale globale¹⁵⁴³.

Une évaluation de l'Examen annuel de croissance (EAC) et de la stratégie « Europe 2020 » décèle la présence des Stratégies différenciées sur une politique commune. Selon l'EAC, il ressort également que d'importants progrès ont déjà été faits *via* REFIT¹⁵⁴⁴. Ainsi, dans le but

¹⁵⁴⁰ Europaforum, « Semestre européen 2014 : La Commission européenne a adressé ses recommandations aux Etats membres dans un contexte de retour de la croissance et de chômage élevé qui persiste », *Opus cité*.

¹⁵⁴¹ Europaforum, « Semestre européen 2014 : La Commission européenne a adressé ses recommandations aux Etats membres dans un contexte de retour de la croissance et de chômage élevé qui persiste », *Opus cité*.

¹⁵⁴² Le Luxembourg, la Belgique, la Croatie, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, la Hongrie, la Pologne et le Royaume-Uni.

¹⁵⁴³ Europaforum, « Semestre européen 2014 : La Commission européenne a adressé ses recommandations aux Etats membres dans un contexte de retour de la croissance et de chômage élevé qui persiste », *Opus cité*.

¹⁵⁴⁴ Dans le cadre de la réglementation intelligente, la Commission évalue l'impact des politiques, de la législation, des accords commerciaux et d'autres mesures à chacune des étapes, de la planification au réexamen en passant par la mise en œuvre, afin de garantir l'efficacité de l'action de l'UE :

- Avant l'intervention de l'UE : La Commission publie des feuilles de route qui décrivent les initiatives prévues. Dans ses analyses d'impact, elle examine les conséquences possibles de ces initiatives sur le plan économique, social et environnemental.

- Après l'intervention de l'UE : Une fois mises en œuvre, les initiatives sont évaluées afin de mesurer leurs résultats ; le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) recense les domaines dans lesquels les charges réglementaires peuvent être réduites et les actes législatifs en vigueur simplifiés. Voir Commission européenne, Document de référence, *REFIT : Smart régulation - La réglementation intelligente*, 19 mai 2015.

Voir aussi Commission européenne, Document de référence, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) : rendre la législation de l'UE plus légère, plus simple et moins coûteuse*, 19 mai 2015.

de simplifier l'environnement des entreprises et de réduire les lourdeurs administratives, la Commission a établi un tableau de bord REFIT annuel. Cependant, aucun progrès important n'a été enregistré sur les objectifs d' « Europe 2020 », indique le CES¹⁵⁴⁵.

Ainsi, la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB) met en garde contre les conséquences négatives du programme de l'Union pour une réglementation intelligente¹⁵⁴⁶. Elle a considéré que la protection des conditions de travail et du milieu de travail des salariés est malmenée à l'intérieur même de l'Union européenne, parce que le programme de réglementation intelligente (REFIT) menace la dimension sociale¹⁵⁴⁷.

La FETBB présume que cette « réglementation intelligente » est une erreur. Car le milieu et les conditions de travail peuvent être remis en cause ; cela est déjà le cas pour quelques secteurs d'activité tels que ceux du bâtiment, de la sylviculture et de l'industrie du bois et des meubles. Selon elle, cela est dû au dumping social, à la concurrence en matière de bas salaire et aux mauvaises conditions de travail. La FETBB la qualifie de mauvais instrument notamment en matière de protection des travailleurs, de détachement des travailleurs, de travail intérimaire, ainsi que de l'information et de la consultation des travailleurs. Ils ont des effets négatifs sur la productivité, la concurrence loyale et les bonnes conditions de travail. Economiquement, il apparaît que la « réglementation intelligente » va à l'encontre du projet européen car elle bouleverse l'équilibre entre marché intérieur et protection sociale favorisant ainsi le premier au détriment de la deuxième et, par conséquent, *« freine le développement d'une politique européenne progressiste en matière de milieu de travail et de conditions de travail »*¹⁵⁴⁸.

Dans le même rapport, l'accent est mis sur le fait que les bons emplois influent positivement sur la croissance et le bien être et que la stratégie « Europe 2020 » a un rôle à jouer, en Europe, en matière d'emploi, de productivité et de cohésion sociale. La FETBB part

Voir aussi Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, « *Pour une réglementation de l'UE bien affûtée* », SWD (2012) 422 final, SWD (2012) 423 final, COM(2012) 746 final, Strasbourg, 12 décembre 2012.

¹⁵⁴⁵ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « *Pour une évaluation à mi-parcours de la stratégie Europe 2020* », *Opus cité*.

¹⁵⁴⁶ Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB), « Position de la FETBB : Le programme de l'Union européenne pour une « réglementation intelligente » constitue une menace pour le milieu du travail et les conditions de travail, Bruxelles, 4 juin 2014, [visité le 13/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.efbww.org/pdfs/Position%20paper%20REFIT%20FR.pdf>

¹⁵⁴⁷ Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB), « Position de la FETBB : Le programme de l'Union européenne pour une « réglementation intelligente » constitue une menace pour le milieu du travail et les conditions de travail, *Opus cité*.

¹⁵⁴⁸ *Ibid.*

de l'hypothèse que la dimension sociale constitue un objectif précieux et autonome pour une Europe sociale caractérisée par un taux d'emploi et une sécurité sociale élevés et qu'il est nécessaire de créer des emplois plus nombreux pour maintenir et améliorer la prospérité en Europe. Pourtant, elle constate qu'il ne s'agit pas d'une simple politique de quantité mais également d'une affaire de qualité. La création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité va de pair. La FETBB considère que cette hypothèse est affirmée dans les termes de la stratégie « Europe 2020 » qui vise à « améliorer la qualité des emplois et garantir de meilleures conditions de travail » dans le cadre du développement d'une « croissance intelligente, durable et inclusive ».

La FETBB a demandé à l'Union de respecter l'objectif de la législation, à savoir, en ce qui concerne les directives sur le milieu de travail, la protection des travailleurs contre les risques au travail. Elle a demandé aussi, à l'Union et à ses Etats membres, d'observer l'objectif du traité de Lisbonne, en matière d'amélioration du milieu de travail et, par conséquent, de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs. Elle a estimé aussi qu'il faut sortir, de la « réglementation intelligente », tout ce qui concerne la politique du marché de l'emploi et la politique du milieu du travail et, surtout, faire en sorte qu'elle s'aligne sur les idées fondamentales de l'Europe sociale, de manière à ce qu'elle en respecte les principes de base (égalité de traitement, protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, conditions de concurrence loyale et égale pour les grandes et les petites entreprises)¹⁵⁴⁹.

Enfin, la FETBB estime que cette « réglementation intelligente » apparaît comme un projet idéologique, qui ne défend pas les droits des travailleurs sur le marché de l'emploi. Elle va dans le sens du message de la Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC) car il leur semble que le programme de la Commission en matière de réglementation intelligente ne cherche pas à promouvoir l'efficacité de la législation et, encore moins, l'application correcte des directives européennes. De ce fait, il essaie de soustraire le législateur à son rôle sous prétexte que les entreprises peuvent s'autoréguler¹⁵⁵⁰. La CES a considéré également, dans son rapport « Résolution de la CES Stop à la déréglementation de l'Europe : Repensez Refit », que, en résumé, le progrès social en Europe ne pourra se faire si les gouvernements restent sur des normes minimales de peur d'être accusés de « gold-plating » ou de « sur-réglementation ». Cet état de fait a donc des incidences négatives sur les politiques sociales, de santé et de la sécurité

¹⁵⁴⁹ Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB), *Opus cité*.

¹⁵⁵⁰ *Ibid.*

des travailleurs¹⁵⁵¹.

§.2 Le déséquilibre entre l'ensemble des politiques macroéconomiques

Les multiples mécanismes de coordination des politiques économiques et de contrôle sont complexes et certains se chevauchent. Leur européanisation risque de ne pas aboutir à une appropriation nationale, et de ne pas garantir l'équilibre entre l'ensemble des politiques structurelles et macroéconomiques ainsi qu'entre les acteurs institutionnels économiques et sociaux et, enfin, de ne pas avoir de forte légitimité (A).

Cependant, nous nous posons la question de savoir si les nouveaux instruments de la gouvernance en matière de coordination des politiques macroéconomiques et structurelles seront efficaces, alors qu'ils reposent sur la même conception et sur la même architecture institutionnelle des anciens mécanismes (tels que la « Stratégie de Lisbonne » et la stratégie « Europe 2020 ») (B).

A. La multiplicité des mécanismes de coordination des politiques socio-économiques

Les mécanismes et les règles de gestion des crises et de la coordination des politiques budgétaires et macroéconomiques de l'Union sont multiples. Cette multiplication des cercles concentriques est très variable. Certaines règles pourraient s'appliquer aux Etats membres de l'Union européenne, telles que les règles du PSC, ainsi que les règles du contrôle des déséquilibres macroéconomiques et celles de la stratégie « Europe 2020 »¹⁵⁵². Certains mécanismes et certaines règles pourraient s'appliquer, telles que la plupart des dispositions du TSCG pour 25 Etats membres, les engagements conclus dans le cadre du pacte pour l'Euro Plus pour 23 Etats membres, la plupart des sanctions du PSC et du contrôle des déséquilibres macroéconomiques et quelques dispositions du TSCG pour 17 participants¹⁵⁵³.

Cette multiplicité de mécanismes de coordination et de contrôle des politiques économiques des Etats membres constitue une faiblesse dans le processus de gouvernance économique. Nous pouvons en identifier plus de cinq : trois font référence à un pacte ; ils sont

¹⁵⁵¹ Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Programme pour mieux légiférer : « Résolution de la CES Stop à la déréglementation de l'Europe : Repensez Refit », Bruxelles, 3 décembre 2013 ; voir aussi, Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « *EU 2020* » : Un premier commentaire de la CES, Consultation on the Future EU 2020 Strategy - final, Bruxelles, 8 janvier 2010.

¹⁵⁵² DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, Opus cité, p. 44.

¹⁵⁵³ *Ibid.*, p. 44.

dotés de leurs propres bases juridiques, procédures et sanctions telles que le contrôle budgétaire par les quatre règlements du PSC et le pacte budgétaire du TSCG ; le contrôle des déséquilibres macroéconomiques avec deux nouveaux règlements en la matière ; la coordination des politiques économiques sur la base de l'article 121 TFUE dans le cadre stratégie « Europe 2020 » et de certaines dispositions du TSCG ; la coordination des politiques de l'emploi sur la base de l'article 148 TFUE dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » et de certaines dispositions du TSCG et, enfin, la coordination des réformes structurelles dans le cadre du pacte pour l'Euro Plus et du pacte pour la croissance et l'emploi¹⁵⁵⁴.

Cette situation a rendu le processus de gouvernance plus complexe. D'autant plus que certains d'entre eux font l'objet de plusieurs instruments à la fois mais avec des effets juridiques différents et que d'autres se chevauchent affectant les réformes structurelles impactant la coordination des politiques économiques, le pacte pour l'Euro Plus et certaines politiques macroéconomiques, telles que les salaires ou les retraites concernant à la fois politiques économiques et politiques de l'emploi¹⁵⁵⁵.

L'insécurité juridique, qui résulte de la complexité des mécanismes de gouvernance, pourra être parée par la limite des chevauchements (comme, par exemple, le cas du cadre de la coordination des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence mise en place par le pacte pour l'Euro Plus par le Conseil des 24 et 25 mars 2011, qui pourra être intégré dans les autres cadres juridiques de coordination)¹⁵⁵⁶.

En fait, le pacte pour l'Euro Plus, mis en place en faveur d'une coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence, a été adopté par 23 Etats membres lors du Conseil européen de mars 2011¹⁵⁵⁷. Il est caractérisé par sa nature politique en raison de l'absence, dans ses termes, d'un acte juridique formel obligatoire¹⁵⁵⁸. Il s'agit essentiellement d'une mesure de réformes socio-économiques basées sur quatre règles directrices. Parmi ces priorités, le Conseil a considéré que ce pacte viendra appuyer, de manière positive, le modèle de gouvernance économique existant déjà dans l'Union européenne et, notamment, les instruments déjà en place, à savoir la stratégie « Europe 2020 », le « semestre

¹⁵⁵⁴ DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, Opus cité, p. 45.

¹⁵⁵⁵ *Ibid.*, p.46.

¹⁵⁵⁶ DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, Opus cité, p. 46.

¹⁵⁵⁷ Conseil européen, *Conclusions des 24 et 25 mars 2011*, Opus cité, p.14.

¹⁵⁵⁸ Conseil constitutionnel, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, Commentaire : Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, p. 14.

européen », les lignes directrices intégrées, le PSC et le nouveau cadre de surveillance macroéconomique. Il demandera un « effort particulier et des engagements concrets ». Ces derniers feront partie intégrante des programmes nationaux de réforme et de stabilité et, bien évidemment, seront soumis au cadre de surveillance régulier de la Commission, avec l'implication, aussi, des formations concernées du Conseil et de l'Eurogroupe¹⁵⁵⁹. Ce pacte a illustré l'interdépendance accrue des économies des Etats et la volonté d'intensifier la coordination de leurs politiques économiques¹⁵⁶⁰. Par ailleurs, il a prévu le développement de la compétitivité par des mesures assurant l'évolution du coût du travail et l'augmentation de la productivité en matière d'éducation, de Recherche et de développement (R&D), de libéralisation des secteurs régulés et d'amélioration de la flexicurité qui allie la flexibilité de l'emploi avec la sécurité des travailleurs. Outre cela, le Conseil a porté une attention particulière à l'amélioration de la viabilité des finances publiques en vue d'assurer une pleine mise en œuvre du PSC¹⁵⁶¹. Enfin, il a considéré que le renforcement de la stabilité financière est essentiel pour la stabilité générale de la zone euro et que les Etats membres prennent l'engagement d'établir une législation nationale concernant la résolution des défaillances bancaires. L'acquis réglementaire européen doit être respecté dans sa totalité par cette législation¹⁵⁶².

Certains chevauchements d'instruments de coordination et de contrôle sont inéluctables en raison du rapport entre les acteurs de la politique macroéconomique et la volonté de coordonner l'ensemble de ceux-ci à l'échelle européenne. Dans ce cas, l'intégration des différentes procédures des acteurs institutionnels, à qui est confié le rôle d'apporter de la clarté sur les conséquences juridiques telles que les sanctions par exemple, doit être prévue. Si l'on prend l'exemple de la coordination relative aux politiques salariales ou aux retraites, celle-ci doit avoir recours aux mécanismes fondés sur l'article 121 du TFUE et sur ceux de l'article 148 du TFUE, c'est dès le début de la procédure que les conséquences en cas de non-respect des recommandations européennes doivent être mises en lumière¹⁵⁶³.

Cependant, un autre engagement politique sur la croissance et l'emploi a été adopté lors du Conseil européen de juin 2012. Il s'agit du « Pacte pour la croissance et l'emploi » qui

¹⁵⁵⁹ Conseil européen, *Conclusions des 24 et 25 mars 2011*, Opus cité, p.14.

¹⁵⁶⁰ Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne : L'Union économique et monétaire et l'euro - Favoriser la stabilité, la croissance et la prospérité en Europe*, Direction générale de la communication, Bruxelles, octobre 2012, p. 9.

¹⁵⁶¹ Conseil européen, *Conclusions des 24 et 25 mars 2011*, Opus cité, p. 25.

¹⁵⁶² *Ibid*, p.20.

¹⁵⁶³ DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, Opus cité, p. 46.

constitue un acte politique dépourvu d'une force juridique obligatoire¹⁵⁶⁴. Dans ses conclusions des 28 et 29 juin 2012, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont exprimé leur détermination à soutenir la croissance afin de booster les emplois, en ayant pour ligne directrice la stratégie « Europe 2020 ». Pour cela, ils se sont engagés à mettre en place les réformes structurelles nécessaires pour revenir rapidement à un équilibre budgétaire. Cependant, « *cette approche pose un problème conjoncturel évident* »¹⁵⁶⁵.

Dans le cadre des actions à mener au niveau des Etats membres, le Conseil européen a précisé qu'ils s'attacheront à donner la priorité à l'assainissement budgétaire, aux réformes structurelles et aux investissements¹⁵⁶⁶ ciblés afin de mettre en œuvre les recommandations¹⁵⁶⁷. Par contre, le Conseil européen n'a pas évoqué les points essentiels que constitue la croissance économique comme, par exemple, le soutien à la consommation ou la surévaluation de l'euro¹⁵⁶⁸.

Dans tous les domaines de ce Pacte européen, la Commission a prévu des stratégies axées sur la croissance et l'emploi. La priorité est désormais la mise en œuvre. À cet égard, on peut identifier le cadre financier pluriannuel (CFP), qui constitue un exemple éloquent. Il représente un fonds d'investissement de 960 milliards d'euros. Les dirigeants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sont parvenus à un accord politique sur le cadre

¹⁵⁶⁴ Sénat, Compte rendu intégral des débats, Séance n°78, l'intervention de M. YUNG R., 5 juillet 2012.

¹⁵⁶⁵ Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des Affaires européennes, Rapport sur le « Pacte pour la croissance et l'emploi » arrêté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes, n°472, Présenté par HAMMADI R., RICHARD A., 4 décembre 2012.

¹⁵⁶⁶ Est évoquée la série des mesures nationales et européennes qui devraient contribuer à relancer la croissance en Europe : « La partie du Pacte relative aux mesures nationales vise principalement à rappeler la coordination des politiques économiques renforcée par les nouveaux mécanismes de gouvernance économique européenne, en relevant en particulier la nécessité d'un assainissement budgétaire intelligent, c'est-à-dire préservant les dépenses publiques en faveur de la croissance, le financement de l'économie réelle, les réformes structurelles, la lutte contre le chômage notamment en recourant au Fonds social européen, et la modernisation des administrations publiques nationales. La partie du Pacte relative aux mesures européennes rappelle les politiques principales en faveur de la croissance : le marché intérieur, en particulier pour l'économie numérique et de l'énergie ; la recherche et développement et l'innovation ; le budget européen dont la politique de cohésion ; le financement de l'économie réelle avec une injection de 120 milliards d'euros, soit l'équivalent de 1% du PIB européen, par une augmentation de capital de la BEI, le développement des obligations liées à des projets d'investissement (projects bonds) et une réaffectation des fonds structurels ; une amélioration de la coordination fiscale ; des politiques en faveur de l'emploi ; et le développement du commerce international ». DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, *Opus cité*, p. 35.

¹⁵⁶⁷ Assemblée nationale (Ass. nat.), HAMMADI R., RICHARD A., Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur le « Pacte pour la croissance et l'emploi » arrêté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, *Opus cité*.

¹⁵⁶⁸ Assemblée nationale (Ass. nat.), HAMMADI R., RICHARD A., Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur le « Pacte pour la croissance et l'emploi » arrêté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, *Opus cité*.

financier pluriannuel 2014-2020 (CFP) et sur tous les programmes d'investissement destinés à sa mise en œuvre, le 27 juin 2013.

Le CFP prévoit, afin de doter les jeunes européens d'un emploi et d'aider les petites et moyennes entreprises à accéder aux fonds d'investissement, de nouvelles initiatives¹⁵⁶⁹.

Le pacte européen de croissance est le reflet d'un consensus européen sur les instruments à adopter. Mais il doit être revu afin d'être plus réactif quant à la réalisation des actions qui ont été approuvées, c'est-à-dire sans délai. Pour que les démarches soient efficaces, il est indispensable que la Commission et les Etats membres avancent dans la même direction en respectant les intérêts de chacun dans le cadre d'un partenariat de croissance¹⁵⁷⁰.

B. Le défaut du processus d'appropriation étatique des instruments de coordination des politiques socio-économiques

La déficience des mécanismes de gouvernance consiste dans le fait que le rôle des autorités nationales, dans la mise en place des nouveaux instruments n'est pas encore administré de façon satisfaisante¹⁵⁷¹. Pour que l'efficacité de la gouvernance soit effective, doivent être privilégiées les instances nationales puisque l'option choisie a été d'eupéaniser les politiques nationales au lieu d'accroître celles de l'Europe. Cependant, ce système a montré ses limites puisque quelques Etats divergents n'ont pas suivi le mouvement vers une convergence macroéconomique. On peut, dès lors, rendre responsable la déficience des règles avec sanction politique (comme le PSC) ou les règles sans sanction appliquées par la méthode ouverte de coordination de la « Stratégie de Lisbonne »¹⁵⁷². L'eupéanisation ne se fait pas par des pressions descendantes de l'Europe vers les Etats membres et, encore moins, par l'intégration régionale et par les transferts de souveraineté vers l'Union européenne. Elle est dotée d'un processus interactionnel caractérisé par plusieurs niveaux : les intérêts nationaux participent du

¹⁵⁶⁹ Union européenne, Espaces actualités, *Cadre financier pluriannuel 2014-2020*, 2013 : « Le cadre financier pluriannuel est un plan de dépenses qui traduit les priorités de l'UE en termes financiers. Il ne s'agit pas d'un budget pour sept ans mais d'une base pour son exercice budgétaire annuel. Il définit les montants des dépenses annuelles que l'UE peut être amenée à dépenser dans différents domaines politiques. Il fournit ainsi un cadre politique aussi bien que financier à 500 millions d'eupéens ».

¹⁵⁷⁰ Commission européenne, *Le pacte pour la croissance et l'emploi : un an après*, Rapport au Conseil européen, 27 et 28 juin 2013, p.1.

¹⁵⁷¹ DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, Opus cité, p. 47.

¹⁵⁷² *Ibid.*, p. 47.

decision-making européen, qui a une influence sur les structures domestiques¹⁵⁷³.

En fait, le « droit » fait l'objet de l'eupéanisation des politiques nationales vu sa primauté dans l'articulation des ordres juridiques de l'Union européenne et des Etats membres¹⁵⁷⁴. Les études pionnières du sociologue allemand, spécialiste en politique sociales Stephan LEIBFRIED, et d'un politiste américain, Paul PIERSON, ont attiré l'attention sur le rôle du droit de l'Union européenne qui a modifié les systèmes sociaux de façon inattendue et profonde. Maurizio FERRERA démontre, dans son ouvrage publié en 2005 pour la compréhension de l'eupéanisation, que les frontières et les liens d'identification existant dans les espaces nationaux agissent sur la politique sociale. Les espaces « bonded » (qui sont fondés sur un lien) et « bounded » (enclos dans des frontières) sont les fondations de la protection sociale. Cependant, il est à noter que ce système est en plein bouleversement¹⁵⁷⁵. Par ailleurs, dans sa théorie, Fritz SCHARPF a souligné deux aspects importants. Sa recherche porte sur les formes de légitimité de l'Union européenne en tant qu'institution placée dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux. Pour le sociologue, qui se veut neutre axiologiquement, sa notion d'*output legitimacy* (légitimation par les résultats), qui va à l'encontre de la notion d'*input legitimacy* (légitimation par les sources), est compliquée à rendre opératoire, même si elle est indispensable. Cependant, s'il a toujours mis en exergue la différence de nature entre la légitimation par les processus électoraux classiques et la légitimation fondée sur le fait qu'une autorité devrait réaliser des fonctions d'intérêt général, cet auteur, tout comme certains de ses collègues spécialisés en science politique, affiche une préférence pour la légitimité par les résultats¹⁵⁷⁶.

La faiblesse du rôle des instances nationales, dans la mise en œuvre des nouveaux mécanismes, réside toujours dans la nouvelle forme de gouvernance en matière de coordination des politiques économiques ou d'emploi¹⁵⁷⁷.

Faisant le constat de cette appropriation des politiques nationales, on remarque la

¹⁵⁷³ PALIER Bruno, SUREL Yves et al., *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée* », Paris : L'Harmattan, 2007, p. 145-191.

¹⁵⁷⁴ BARBIER J.C., « Les nouveaux cadres normatifs des politiques sociales : Réflexions sociologiques sur l'eupéanisation des politiques sociales », *La revue de l'Association française de sociologie (RAFS)*, n°9, 2009, paragraphe 14.

¹⁵⁷⁵ BARBIER J.C., « Les nouveaux cadres normatifs des politiques sociales : Réflexions sociologiques sur l'eupéanisation des politiques sociales », *Opus cité*, paragraphe 14.

¹⁵⁷⁶ *Ibid.*, paragraphe 14.

¹⁵⁷⁷ DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, *Opus cité*, p. 47.

présence d'une divergence des outputs nationaux, qui nous incite à nous interroger sur l'influence des mécanismes de coordination des politiques structurelles sur les régimes de protection sociale. Nous pouvons, en effet, nous questionner sur l'efficacité de l'intervention européenne dans le secteur de l'emploi, alors que ce domaine reste de la compétence des Etats membres¹⁵⁷⁸.

Toutefois, au-delà de ces mécanismes de *soft law*, il n'y a pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres dans les mesures de coordination. La promotion de la coordination des politiques des Etats membres passe maintenant par le nouvel organe qu'est le Comité de l'emploi car il n'a qu'un caractère consultatif et est très intergouvernemental (ses membres étant nommés par les Etats-membres¹⁵⁷⁹).

La compétence en matière de politique sociale et d'emploi reste sous l'emprise des Etats membres. Cependant, les Etats membres restent maîtres de leurs politiques publiques dans le secteur social et de l'emploi. Cela tient au fait que les recommandations communautaires sont contraignantes et que les Etats peuvent interférer dans le processus décisionnel européen par le biais du Conseil et du Comité de l'emploi¹⁵⁸⁰.

Outre cela, l'efficacité de la stratégie « Europe 2020 » dépendra davantage de la capacité de l'Union européenne à pouvoir réaliser les objectifs européens en modifiant les paramètres des politiques structurelles nationales. La stratégie « Europe 2020 » est entrée en jeu après la « Stratégie de Lisbonne » dont les objectifs renouvelés visaient à améliorer la croissance et l'emploi. Cependant, on ne peut que constater le peu d'effet de ces réformes¹⁵⁸¹. Le Conseil européen a considéré, dans ses conclusions des 23 et 24 mars 2000, que l'Union affiche l'ambition, pour la décennie à venir, de devenir l'économie la plus florissante du monde tant en compétitivité qu'en dynamisme, fondée sur une croissance économique durable associée à une amélioration de l'emploi dans tous les domaines (quantitatif et qualitatif) et à une plus

¹⁵⁷⁸ ARRIGNON M., « L'eupéanisation et ses coins d'ombre : vers une normalisation des études européennes ?, L'Europe et l'emploi : comment penser l'eupéanisation sans la loi ? », *Congrès AFSP*, Strasbourg, 2011, p. 6.

¹⁵⁷⁹ ARRIGNON M., *L'eupéanisation et ses coins d'ombre : vers une normalisation des études européennes ?, L'Europe et l'emploi : comment penser l'eupéanisation sans la loi ?*, *Opus cité*, p. 8.

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*

¹⁵⁸¹ Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), *Études économiques de l'« Union européenne »*, Synthèse : « Evaluation et recommandations : L'Union européenne doit affronter les conséquences de la crise économique et se placer sur une trajectoire de croissance durable et plus forte », éd. OCDE, mars 2012, p.7.

grande cohésion sociale¹⁵⁸².

L'OCDE considère ainsi, dans son rapport de synthèse, que le défi réside dans le fait que la plupart des mécanismes d'action permettant de réaliser les objectifs stratégiques de l'Union européenne relève de la compétence nationale, pour que les institutions européennes aient plus de difficultés à veiller à ce que les réformes nécessaires soient entreprises.

Nous n'avons pas constaté, dans le cadre de l'application de la « Stratégie de Lisbonne », une appropriation nationale suffisante des objectifs de l'Union européenne. Ainsi, différentes méthodes ont été mises en œuvre, dont un nombre important d'objectifs, mais aucune méthode n'a pu parvenir à la réalisation intégrale.

La question qu'a posée l'OCDE dans ce sens était de savoir si, malgré le fait que « Europe 2020 » est fondée sur la même conception et sur la même architecture que la « Stratégie de Lisbonne », elle affichera plus d'efficacité ?¹⁵⁸³. L'OCDE a constaté que les Etats pourraient de plus en plus souscrire à la stratégie « Europe 2020 » puisque, tout en ne se focalisant que sur un petit nombre d'objectifs européens, elle laisse les pays décider de leurs objectifs nationaux. Ainsi, il sera possible d'en évaluer l'impact après l'application des recommandations destinées aux autorités nationales. De plus, du fait que le « semestre européen » a tissé un lien entre les politiques structurelles et d'autres aspects importants de l'action publique ayant attiré au budget et à la stabilité économique, les pairs pourraient exercer une pression plus forte que dans le passé¹⁵⁸⁴.

Outre la mise en œuvre de cette stratégie, l'Etude économique de la zone euro a indiqué que la surveillance des politiques structurelles a été consolidée du fait des déséquilibres macroéconomiques. Des progrès ont été apportés en matière de PDE, assortie de sanctions financières. Le principe est d'inciter fortement un Etat membre de la zone euro à procéder à des mesures structurelles. Il s'avère que, lors de la première application du « semestre européen » en 2011, des résultats positifs ont été obtenus grâce, notamment, aux recommandations plus précises et aux délais plus clairs du Conseil. Il y a eu, en outre, une nette différenciation entre

¹⁵⁸² Conseil européen, Conseil européen Lisbonne, *Conclusions de la présidence du 23 et 24 mars 2000*, paragraphe 5.

¹⁵⁸³ Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Etudes économiques de l'OCDE « Union européenne », Synthèse : « Evaluation et recommandations : L'Union européenne doit affronter les conséquences de la crise économique et se placer sur une trajectoire de croissance durable et plus forte »*, *Opus cité*, p. 7.

¹⁵⁸⁴ *Ibid.*, p. 7.

les recommandations du Conseil et celles de la Commission (dans une moindre mesure). Il est apparu au fil du temps que l'on accepte moins l'inaction de quelques pays en matière de réformes structurelles. En d'autres termes, on est plus clairvoyant. Enfin, la Commission et le Conseil ne doivent pas relâcher leur attention quant à l'application des nouvelles recommandations, pendant la seconde partie du « semestre européen »¹⁵⁸⁵. Ainsi, le Conseil européen a signalé dans ses conclusions des 23 et 24 juin 2011 que si l'on veut libérer le champ d'action de l'Europe en termes de croissance et de création d'emploi, il est indispensable qu'une action au niveau européen vienne soutenir les efforts engagés par les gouvernements nationaux. Pour ce faire, l'urgence est d'agir favorablement aux initiatives phares de la stratégie « Europe 2020 » et de mettre en œuvre l'acte pour le marché unique en insistant sur les priorités établies par le Conseil du 30 mai 2011¹⁵⁸⁶.

Toutefois, la mise en œuvre de la stratégie « Europe 2020 » dans le cadre du « semestre européen », n'a pas contribué efficacement à renforcer le processus de coordination des politiques économiques et des réformes structurelles.

La Commission a prévu, dans son EAC de 2012, une contraction du PIB de 0,3 % dans l'Union et de 0,4 % dans la zone euro, ainsi qu'une forte augmentation du chômage¹⁵⁸⁷ tout en soulignant que de nombreux efforts ont déjà été accomplis, en 2012, au niveau de l'Union européenne (mise en place du MES ; adoption du pacte pour la croissance et l'emploi ; mise en place du « six-pack » et adoption du TSCG et d'autres mesures importantes prises par la BCE). Elle a indiqué que malgré ces nombreux efforts, la persistance de la crise a continué à entraver la réalisation des objectifs fixés par la stratégie « Europe 2020 »¹⁵⁸⁸. Dans sa communication sur les projets de plans budgétaires 2014, elle a prévu que la mise en œuvre des réformes structurelles définies par les recommandations, indispensable pour relancer la croissance et l'emploi, fait partie de la stratégie « Europe 2020 ». Par ailleurs, son EAC de novembre 2013 a montré une baisse des déficits, une diminution des tensions sur les marchés de la dette souveraine et des signes de reprises économiques. Cependant, sa communication du 13

¹⁵⁸⁵ Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Etudes économiques de l'OCDE « Union européenne », Synthèse : « Evaluation et recommandations : L'Union européenne doit affronter les conséquences de la crise économique et se placer sur une trajectoire de croissance durable et plus forte »*, *Opus cité*, p. 8.

¹⁵⁸⁶ Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011*, Bruxelles, 24 juin 2011, p. 3.

¹⁵⁸⁷ Commission européenne, *Communication de la Commission, Examen annuel de la croissance, COM (2012) 750 final*, Bruxelles, 28 novembre 2012, p. 2.

¹⁵⁸⁸ Commission européenne, *Communication de la Commission, Examen annuel de la croissance, COM (2012) 750 final*, *Opus cité*, p. 3.

novembre 2013¹⁵⁸⁹ a indiqué que les prévisions économiques publiées en automne 2013, montrent une croissance positive au deuxième trimestre 2013, après cinq années d'une lente reprise dans l'Union européenne¹⁵⁹⁰. Simultanément, le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA) de novembre 2013¹⁵⁹¹ a affirmé que la plupart des États membres de l'Union européenne ont accompli des progrès dans la correction de leurs déséquilibres durant l'année écoulée¹⁵⁹². La Commission a prévu, dans son RMA de novembre 2014, que « la lenteur de la relance a été un obstacle à cette correction et à celle des risques macroéconomiques associés »¹⁵⁹³.

Du point de vue de la procédure de la coordination des politiques macroéconomiques, la Commission a indiqué, dans sa communication du 15 novembre 2013, que les États membres présentent pour la première fois leur projet de plan budgétaire à la Commission et à l'Eurogroupe, afin qu'elle rende un avis sur la conformité de ce plan pour l'année à venir avec les obligations que leur impose le PSC. L'avis concernant les États, qui font l'objet d'une PDE, indique si la correction du déficit est respectée. Au contraire, concernant les États membres soumis au volet préventif du pacte, la Commission évalue les progrès vers la réalisation de l'OMT « afin de vérifier s'ils sont conformes aux exigences du PSC et aux recommandations spécifiquement adressées à l'État membre en juillet »¹⁵⁹⁴. Or, la « clause d'investissement », qui a été renforcée¹⁵⁹⁵ dans la communication de la Commission européenne du 13 janvier 2015, accorde aux États membres, sous certaines conditions, la possibilité de s'écarter

¹⁵⁸⁹ Commission européenne, Communication de la Commission, Examen annuel de la croissance 2014, SWD (2013) 800 final, COM (2013) 800 final, Bruxelles, 13 novembre 2013.

¹⁵⁹⁰ *Ibid.*, p.3.

¹⁵⁹¹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen, Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte, (établi conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE) n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques), SWD (2013) 790 final, SWD (2013) 791 final, COM (2013) 790 final, Bruxelles, 13 novembre 2013.

¹⁵⁹² *Ibid.*, p.5.

¹⁵⁹³ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen, Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte, (établi conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE) n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques), SWD (2014) 346 final, COM (2014) 904 final, Bruxelles, 28 novembre 2014, p. 6.

¹⁵⁹⁴ Commission européenne, Communication de la Commission, Projets de plans budgétaires 2014 pour la zone euro : évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires, COM (2013) 900 final, Bruxelles, 13 novembre 2013, p. 2.

¹⁵⁹⁵ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne n°2737 De M. Bruno LE ROUX et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen et apparentés, « Appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics », présenté par M. Joaquim PUEYO, Rapport n°2829, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015.

temporairement de leur OMT pour tenir compte des investissements¹⁵⁹⁶.

Dans ses recommandations de novembre 2016, le Conseil considère que la reprise économique se poursuit dans la zone euro, mais elle reste fragile¹⁵⁹⁷. Le Conseil a également estimé que les politiques et les orientations budgétaires des Etats membres de la zone euro doivent « concilier deux objectifs, à savoir la viabilité à long terme des finances publiques et la stabilisation macroéconomique à court terme, tant au niveau de chaque pays que de la zone euro »¹⁵⁹⁸. Il a recommandé qu'au cours de la période 2017-2018, les Etats membres de la zone euro s'attachent, dans le cadre de l'Eurogroupe, à mettre en place des politiques favorables à la croissance à court et long terme, à suivre une orientation budgétaire globalement positive et à effectuer des réformes en vue de promouvoir la création d'emplois et l'équité et la convergence sociales¹⁵⁹⁹. S'agissant des priorités économiques et sociales de l'Union européenne pour l'année à venir, la Commission a constaté que l'exigence d'une orientation budgétaire modérément restrictive ne semble pas appropriée, compte tenu de la nécessité de soutenir la reprise économique¹⁶⁰⁰, afin que le « semestre européen » de 2017 soit déterminant pour le redressement économique et social de l'Union européenne.

Il convient de noter que le Conseil européen a toujours adopté sans modification fondamentale, les priorités¹⁶⁰¹ économiques générales de l'Union européenne présentées par la Commission et définies par l'EAC.

Dans sa communication du 21 novembre 2015 relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire¹⁶⁰², la Commission a dressé une synthèse des éléments essentiels du processus d'approfondissement de l'UEM. Elle a proposé un réexamen du « semestre européen », qui consiste à déplacer l'attention de ce dernier vers la dimension

¹⁵⁹⁶ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance, COM(2015) 12 final, Strasbourg, 13 janvier 2015.

¹⁵⁹⁷ Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, COM/2016/0726 final, Bruxelles, 16 novembre 2016, pt. 1.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*, consid. 1, 2, 3 et 4.

¹⁵⁹⁹ *Ibid.*, pt. 1, 2, et 3.

¹⁶⁰⁰ Commission européenne, Communiqué de presse, Semestre européen – paquet d'automne : œuvrer à une reprise économique plus forte et plus intégratrice, IP/16/3664, Bruxelles, 16 novembre 2016.

¹⁶⁰¹ ALLEMAND F., BION M., SAURON J.-L., *Gouverner la zone euro après la crise : l'exigence d'intégration*, *Opus cité*, p. 52.

¹⁶⁰² Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen au Conseil et à la Banque centrale européenne, relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire, COM (2015) 600 final, Bruxelles, 21 octobre 2015.

nationale et à intégrer une véritable dimension sociale dans le cycle annuel de coordination des politiques économiques des Etats membres¹⁶⁰³. Selon la Commission, « la convergence vers les bonnes pratiques en matière de politique sociale et d'emploi devrait contribuer à améliorer le fonctionnement et la légitimité du projet d'UEM »¹⁶⁰⁴. Dans le même temps, la Commission a proposé l'adoption progressive d'un programme d'assistance technique, s'inspirant du programme d'assistance technique apporté à Chypre et à la Grèce, afin de soutenir les Etats membres à élaborer et à mettre en œuvre les recommandations et les actions prévues par la PDM ou celles relatives au PNR et au programme de stabilité ainsi que toute autre réforme dans le cadre des processus de gouvernance économique¹⁶⁰⁵.

Dans sa proposition de résolution au nom de la Commission des affaires européennes, le Sénat français souligne ses doutes sur l'appropriation par les États membres des recommandations par pays et sur la capacité du programme d'assistance technique à la réforme structurelle, et indique que le futur « socle européen des droits sociaux »,¹⁶⁰⁶ proposé par la Commission en mars 2016, ne doit pas s'arrêter à l'instauration d'une liste d'indicateurs supplémentaires qui n'a aucune valeur juridique s'il souhaite véritablement donner plus de corps à la dimension sociale de la zone euro¹⁶⁰⁷.

Cependant, la proposition de la Commission de réexamen du « semestre européen » a été enrichie par le Conseil qui, en novembre 2015, dans sa formation ECOFIN, a intitulé ses conclusions « Une gouvernance sociale pour une Europe inclusive »¹⁶⁰⁸. Selon le Conseil, le « semestre européen » a sensiblement renforcé la coordination des politiques économiques et s'est révélé précieux pour amener les États membres à coordonner les réformes structurelles essentielles en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont fixés ensemble »¹⁶⁰⁹. Il doit désormais tenir compte « des objectifs communs en matière sociale et d'emploi conformément à l'article 3,

¹⁶⁰³ *Ibid.*, pp. 3-4.

¹⁶⁰⁴ *Ibid.*, p.6.

¹⁶⁰⁵ *Ibid.*, pp. 7-8.

¹⁶⁰⁶ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 final, Strasbourg, 08 mars 2016.

¹⁶⁰⁷ Sénat, Rapport fait au nom de la Commission des finances sur la proposition de résolution européenne présentée par Mme Fabienne KELLER et M. François MARC, au nom de la Commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, par M. Albéric de MONTGOLFIER, Rapport n°216, Session ordinaire de 2016-2017, enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2016.

¹⁶⁰⁸ BLUMANN C. (dir.), PICOD F., *Annuaire de droit de l'Union européenne - 2015*, Opus cité, p. 331.

¹⁶⁰⁹ Conseil de l'Union européenne, Conseil ECOFIN, Projet de conclusions, 14129/15, Bruxelles, 20 novembre 2015, pt. 1.

paragraphe 3 du TUE »¹⁶¹⁰. Il a indiqué aussi que « les incidences des réformes structurelles essentielles sur l'emploi et les questions sociales doivent faire l'objet d'une évaluation dans tous les domaines d'action pertinents, si l'on veut contribuer activement au succès de la mise en œuvre de la stratégie « Europe 2020 » dans le cadre du « semestre européen »¹⁶¹¹.

En ce qui concerne la méthode de coordination (MOC), on remarque que son défaut réside dans le fait qu'elle surévalue la capacité des Etats à se coordonner volontairement en l'absence d'un mécanisme de sanctions et sans une prise de décision obligatoire au niveau européen¹⁶¹². Outre cela, cette méthode se caractérise par l'absence de légitimité démocratique en raison des recommandations qui sont suggérées par des comités d'experts dont la transparence et le contrôle politique sont limités et, ensuite, adoptés sans modification fondamentale par les institutions politiques¹⁶¹³.

Enfin, il importe de souligner que malgré l'innovation de l'« Europe 2020 », qui consiste à assurer une meilleure appropriation de la coordination des politiques socio-économiques nationales par le Conseil européen, cette Stratégie ne permettra pas de remédier suffisamment aux défaillances de cette méthode de coordination¹⁶¹⁴. En effet, il y a lieu de douter du réel impact des recommandations européennes sur une véritable coordination macroéconomique des Etats membres. Ces doutes se portent aussi sur l'intervention du Conseil européen (et non pas du Parlement européen) dans la légitimation du travail technique et détaillé des Comités d'experts¹⁶¹⁵.

¹⁶¹⁰ *Ibid.*, pt. 2.

¹⁶¹¹ *Ibid.*, pt. 3.

¹⁶¹² DE STREEL A., « La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », *Opus cité*, p.48.

¹⁶¹³ DE STREEL A., *La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique*, *Opus cité*, pp. 48-49.

¹⁶¹⁴ Europ'Act, « Les territoires français au regard des objectifs de la stratégie « Europe 2020 » », la génération 2014-2020 des programmes européens - Europ'Act 2014-2020, édition septembre 2013, p.1.

¹⁶¹⁵ DE STREEL A., « La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », *Opus cité*, p. 49.

Chapitre 2. L'adaptabilité des organismes de solidarité et de supervision financière en période de crise

La politique de cohésion a joué un rôle essentiel dans le processus d'intégration des Etats membres en accordant l'assistance aux régions les moins développées afin de contrebalancer les effets négatifs du Marché unique. La Commission a donc fait intégrer cette politique dans le cadre de son Plan de relance de 2008¹⁶¹⁶.

Elle a procédé à une simplification des procédures en vue d'accélérer la mise en place des plans d'aides fixés par la programmation 2007-2013. En fait, il n'était pas question de remettre en cause la conception régissant les fonds européens, et en particulier la politique de cohésion dont la vocation première est de cofinancer des programmes d'investissements à moyen et long termes¹⁶¹⁷. L'année 2011 a marqué une inflexion dans cette approche¹⁶¹⁸. La crise économique et l'activité économique, qui a subi les effets des plans d'austérité, ont coïncidé avec le lancement des négociations pour la programmation 2014-2020.

La crise économique a agi de deux manières différentes sur la proposition du cadre financier. Dans un premier temps, elle a mis en exergue l'importance des fonds structurels admise par toutes les parties prenantes (institutions européennes, Etats membres, régions et bénéficiaires) en tant qu'instruments d'intervention contra-cycliques. Dans un deuxième temps, une incidence sur le débat concernant le montant et la répartition des allocations budgétaires en les faisant passer après les conditions d'utilisation de ces fonds¹⁶¹⁹. Enfin, de manière assez inattendue, elle a conduit à ancrer davantage les objectifs sociaux dans la politique de cohésion¹⁶²⁰, ainsi que dans les politiques de développement rural et de reconversion des activités maritimes¹⁶²¹. La nouvelle réglementation communautaire en matière de cohésion tend

¹⁶¹⁶ Commission européenne, DG Politique régionale, Unité B1 - Communication, information, relations avec les pays tiers, Politique de cohésion : réponse à la crise économique, Bruxelles, printemps 2009, p. 1.

Voir aussi, Commission européenne, Communication de la Commission intitulée « Politique de cohésion : investir dans l'économie réelle », adoptée le 16 décembre 2008 [COM(2008)876].

¹⁶¹⁷ NATALI D., VANHERCKE B., *Bilan social de l'Union européenne 2011*, 13^{ème} rapport annuel, Institut syndical européen (ETUI), Observatoire social européen (OSE), Bruxelles : Etui aisbl, 2012, p.118.

¹⁶¹⁸ *Ibid.*, p. 118.

¹⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 118.

¹⁶²⁰ Communication de la Commission - Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007-2013, SEC (2005) 904, COM/2005/0299 final, pt. 3.5.

¹⁶²¹ NATALI D., VANHERCKE B., *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Opus cité, p. 118. Voir aussi, Europ'Act, AGERON J., GEORGES-PICOT E., THIEBAUT E., Lancement de la programmation 2014-2020 des

à performer et renforcer les actions européennes, nationales et régionales sans aligner entièrement les priorités de la politique de cohésion sur celles de Lisbonne, ni de recourir à la méthode ouverte de coordination¹⁶²² (Section 1).

En revanche, la crise de la zone euro a également « relancé les préoccupations par rapport au risque de dépendance excessive des établissements financiers et des investisseurs institutionnels à l'égard des notations de crédit externes »¹⁶²³. Cet état des lieux a incité les institutions européennes à réformer certains aspects réglementaires des agences de notation de crédit en vue d'assainir le système financier. Ces agences sont désormais soumises à un mécanisme de supervision renforcé et sont obligées d'effectuer l'enregistrement auprès de l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA). En fait, l'enregistrement leur permet d'être reconnues en tant qu'organisme externe d'évaluation du crédit (OEEC). Le règlement (UE) du 21 mai 2013 a formulé quelques règles de transparence et de gestion des conflits d'intérêts, sachant que le droit commun de la responsabilité civile est pour l'instant le seul moyen de les réguler (Section 2).

Section 1. L'adaptation de la réglementation de cohésion face aux défis liés aux objectifs du traité de Lisbonne et de la stratégie « Europe 2020 »

Le traité de Rome (1957) a été à l'origine du concept de cohésion économique et sociale dont le préambule faisait référence à la réduction des écarts de développement entre les régions. Dans les années 1970, afin d'assurer la coordination des instruments nationaux et de les compléter financièrement, des actions communautaires ont été décidées. Cependant, leur inefficacité, dans un contexte communautaire, a vite été démontrée, notamment, parce que le

Fonds européens structurels d'investissement en France, Dossier de presse, Montpellier, Séminaire du 14 novembre 2014.

¹⁶²² « La gouvernance des fonds est caractérisée par une gestion partagée entre plusieurs niveaux d'intervention et par le principe de partenariat. Au niveau européen, la méthode ouverte de coordination (MOC) constitue le principal instrument de gouvernance de l'inclusion et de la protection sociales. Il s'agit d'un mode de coordination non contraignant, basé sur l'échange et les bonnes pratiques, permettant la mise en place d'objectifs, d'indicateurs communs et un suivi des progrès de la mise en œuvre des objectifs de la stratégie européenne dans les différents pays. Dans la mesure où les Etats membres conservent leurs compétences en matière sociale, l'intervention européenne ne peut être qu'incitative. Si cette méthode a permis de promouvoir le progrès social dans tous les Etats membres, elle ne dispose pas des moyens pour les contraindre à renforcer l'efficacité de leurs interventions, ce qui limite les effets de l'engagement de l'Union européenne sur la dimension sociale de l'intégration ». GUYET R., « Les politiques de cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne », *CERISCOPE Pauvreté* – publication scientifique en ligne : Centre de recherches internationales (CERI), 2012.

¹⁶²³ Commission européenne, Communiqué IP/10/1471, « Services financiers : la Commission européenne lance une consultation sur les mesures futures à adopter à l'égard des agences de notation de crédit », Bruxelles, le 5 novembre 2010.

marché commun n'avait pas fait supprimer les différences entre les régions. « En 1986, l'Acte unique européen a introduit, en plus de la réalisation du marché unique, l'objectif de cohésion économique et sociale proprement dit »¹⁶²⁴.

Les responsables européens n'avaient procédé à la mise en place d'une politique régionale, qu'après le premier choc pétrolier en 1974 ; il a entraîné une récession en 1974 et créé des difficultés économiques. C'est en 1975 que le Fonds européen de développement régional (FEDER) a vu le jour. Suivront, en 1981, la Grèce et, en 1986, l'Espagne et le Portugal. Dès lors, on constate un écart de plus en plus grand entre les Etats membres et les déséquilibres entre les régions plus forts. En outre, les inégalités préexistantes dans la distribution des activités économiques dans l'Union européenne se sont accrues depuis l'achèvement du marché unique¹⁶²⁵. L'Acte unique européen (AUE), signé à Luxembourg le 17 février 1986 par neuf Etats membres (AUE) a révisé le traité de Rome pour relancer l'intégration européenne et mener à terme la réalisation du marché intérieur. Il fallait instaurer une politique de cohésion économique et sociale afin de réduire l'impact du marché intérieur sur les Etats membres moins développés et d'amenuiser les écarts de développement entre les régions. Ainsi, c'est au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et au Fonds européen de développement régional (FEDER) que l'on confia cette tâche ¹⁶²⁶. La politique régionale ne sera institutionnalisée qu'avec le traité de Maastricht 1992 dans les termes du titre XIV¹⁶²⁷ sur la cohésion économique et sociale.

La cohésion économique et sociale traduit la solidarité entre les Etats membres et les régions de l'Union européenne¹⁶²⁸. Son objectif majeur est de favoriser un développement équilibré afin de réduire la prévention des écarts régionaux par un transfert de ressources européennes vers les régions en difficulté, par le biais des instruments financiers européens¹⁶²⁹, connus comme Fonds structurels. La cohésion économique et sociale ne trouve son essor que grâce aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion. Un rapport est émis tous les trois ans par

¹⁶²⁴ Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, Cohésion économique, sociale et territoriale, 24 août 2014.

¹⁶²⁵ Toute l'Europe, Les politiques européennes – Régions, « Histoire et évolutions de la politique régionale », Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 24 avril 2014.

¹⁶²⁶ Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « L'Acte unique européen AUE », 26 octobre 2010.

¹⁶²⁷ Traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht), J.O. C 191 du 29 juillet 1992 : Article 130 A, Article 130 B, Article 130 C, Article 130 D et Article 130 E.

¹⁶²⁸ Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Cohésion économique, sociale et territoriale », *Opus cité*.

¹⁶²⁹ Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion et le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

la Commission européenne. Ce rapport recense les progrès de la réalisation de la cohésion sociale et économique et sur les pratiques utilisées par les politiques communes¹⁶³⁰.

La politique de cohésion est régie par les articles 174 à 178 du TFUE¹⁶³¹. L'article 174 stipule que la cohésion est primordiale au : « développement harmonieux de l'ensemble de l'Union »¹⁶³² et « vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »¹⁶³³. Pour surmonter ces difficultés, le traité prévoit que les Etats membres conduisent leur politique économique et la coordonnent. Ce traité considère que les objectifs visés à l'article 174 sont bien pris en considération par la formulation, la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union et celle du marché intérieur. Elles participent ainsi à leur réalisation¹⁶³⁴. Il stipule également que le soutien de l'Union des efforts des Etats membres se manifeste « au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation » ; Fonds social européen ; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants »¹⁶³⁵. L'article 174 TFUE définit par ailleurs, les régions concernées par cette politique régionale comme, « les zones rurales ; les zones où s'opère une transition industrielle ; et les régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne »¹⁶³⁶.

Le rôle joué par la politique de cohésion en matière de soutien de la capacité des Etats membres afin de procéder à des investissements propices à la croissance la rattache directement aux questions de politique macroéconomique. Les problématiques budgétaires nationales sont donc influencées par cette politique régionale. Car elle leur permet de bénéficier d'un supplément de ressources destinées à financer les dettes publiques. Cela incite également les Etats membres à « cofinancer les programmes de l'Union européenne et respecter le principe

¹⁶³⁰ Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Cohésion économique, sociale et territoriale », *Opus cité*.

¹⁶³¹ Toute l'Europe, *Histoire et évolutions de la politique régionale*, 28 avril 2014, [visité le 24/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/regions/synthese/histoire-et-evolutions-de-la-politique-regionale.html>>

¹⁶³² Article 174, paragraphe 1, du TFUE.

¹⁶³³ Article 174, paragraphe 2, du TFUE.

¹⁶³⁴ Article 175 TFUE. Voir aussi, INSULEUR, Déclaration du réseau INSULEUR dans le cadre du XI^{ème} Forum, « *Infrastructures et transports : Cohésion territoriale et croissance économique pour les îles* », Insuleur – Réseau des Chambres de commerce et d'industrie insulaires de l'Union européenne, Assemblée Générale, Cagliari – Sardaigne, 20 octobre 2011, p. 1.

¹⁶³⁵ Article 175 du TFUE.

¹⁶³⁶ Article 174, paragraphe 3, du TFUE.

de l'additionnalité »¹⁶³⁷. Les conditions économiques difficiles ont amené à une véritable prise de conscience en matière de cohérence entre la politique de cohérence et la nouvelle gouvernance économique européenne¹⁶³⁸. Ce constat a conduit à l'adoption d'une série de réformes destinées à resserrer les liens entre les deux (§.1).

La réforme de la politique de cohésion, qui a eu lieu en 2013, a abouti à consacrer à cette politique environ un tiers du budget de l'Union européenne dans les principaux domaines inscrits dans la stratégie « Europe 2020 ». Ainsi, le nouveau cadre législatif stipule onze objectifs thématiques en lien avec les priorités de la stratégie. Il est donc demandé, aux Etats membres, de bien cibler leurs spécificités territoriales et leurs besoins propres en matière de développement afin que les fonds européens soient utilisés dans le cadre de ces objectifs de manière à garantir un impact maximal aux investissements¹⁶³⁹ (§.2).

§.1 L'eupéanisation de l'intervention publique : une orientation progressive d'une intégration européenne « flexible » des finances publiques

Dans le contexte de réflexion sur l'architecture de la politique de cohésion et de la programmation financière de la période 2014-2020, cette politique de solidarité a continué à faire l'objet de multiples débats à l'échelle nationale et européenne. Les interrogations ont concerné la détermination des bénéficiaires des programmes d'investissements (s'il s'agit des Etats et régions en retard de développement ou tous les Etats et régions de l'Union européenne), le degré de décentralisation pour l'allocation des fonds (Etats ou régions) et la détermination des priorités pour l'allocation. Il peut être dès lors utile de retracer l'évolution d'une politique de cohésion (A), la plus coûteuse des politiques, et de faire état des orientations puisque, dans un contexte de crise économique et financière, ayant entraîné le reflux des capitaux internationaux et, bien sûr, européens placés en Europe centrale et orientale, qui a rappelé l'urgence des transferts de fonds importants vers ces pays¹⁶⁴⁰.

¹⁶³⁷ Commission européenne, Politique régionale et urbaine, *Investissement dans la croissance et l'emploi : la promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE*, Direction générale de la politique régionale et urbaine, Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Bruxelles, 23 juillet 2014, p. 155.

¹⁶³⁸ *Ibid.*, p. 155.

¹⁶³⁹ Commission européenne, Politique régionale et urbaine, *Investissement dans la croissance et l'emploi : la promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE*, Opus cité, p. 235.

¹⁶⁴⁰ KELBER A., « La politique de cohésion et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », Direction des Etudes et des Relations internationales et européennes – Service des Relations européennes, *Bulletin de la Banque de France – Bull. BF*, n°181, 3^e trimestre 2010, p.112.

La crise économique et les défaillances des programmations précédentes ont incité la Commission européenne à assortir ses propositions de plus grandes exigences en direction des bénéficiaires¹⁶⁴¹, telles que l'alignement le plus strict des programmes de développement régional sur les priorités de la stratégie « Europe 2020 », la condition macroéconomique mettant en veille les versements des fonds en cas de déficit public excessif, la réserve de performance destinée aux programmes les mieux gérés à mi-parcours, les conditions thématiques *ex ante* dont le but est d'assurer les bases d'un démarrage correct des programmes et des nouvelles règles de contrôle et d'audit¹⁶⁴² (B).

A. Le processus de développement de la politique de cohésion européenne

Le traité de Rome avait mentionné la solidarité et la cohésion économique et sociale comme objectifs des Etats membres (dans ses articles 2 et 3), sans expliciter directement la politique régionale. Le premier fonds structurel (le Fonds social européen, FSE), visait à l'amélioration des possibilités d'emploi des travailleurs et à contribuer au relèvement de leur niveau de vie¹⁶⁴³. Le Fonds social européen¹⁶⁴⁴ a constitué un instrument financier de la « stratégie européenne pour l'emploi (SEE) » et a pour objectif de promouvoir l'emploi et de faire face au chômage¹⁶⁴⁵.

La création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)¹⁶⁴⁶ remplacé depuis le 1^{er} janvier 2007 par le (FEAGA)¹⁶⁴⁷, avait pour objectif de financer les

¹⁶⁴¹ JOUEN M., « UE 27 disparités interrégionales : la réduction est-elle un objectif inatteignable en période de crise ? », *La revue géopolitique Diploweb*, 9 septembre 2012.

¹⁶⁴² *Ibid.*

¹⁶⁴³ Traité de Rome du 25 mars 1957, article 3 pt. i).

¹⁶⁴⁴ « Depuis le 1^{er} janvier 2007, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de cohésion, le FSE constitue l'un des deux fonds structurels européens (avec le FEDER), auxquels s'ajoute le Fonds de cohésion. Le Fonds social européen (FSE) est le principal instrument financier de l'Union européenne pour la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. En améliorant les possibilités d'emploi, le FSE s'inscrit pleinement dans la réalisation des objectifs arrêtés lors des Conseils européens de Lisbonne (2000) et de Göteborg (2001), et l'objectif Europe 2020, pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Il contribue ainsi au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE ». Centre d'information sur les institutions européennes (CIIE), « Le Fonds social européen (FSE) », Strasbourg, 15 janvier 2007.

¹⁶⁴⁵ KELBER A., « La politique de cohésion et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », *Opus cité*, p. 112.

¹⁶⁴⁶ La section « orientation » du fonds était considérée comme un fonds structurel.

¹⁶⁴⁷ Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) constituent les deux instruments financiers de la politique agricole commune (PAC). Le FEAGA finance les aides aux agriculteurs (règlement (UE) n°1307/2013) et d'autres mesures de soutien aux marchés agricoles (règlement (UE) n°1308/2013). Le FEADER finance quant à lui les programmes de développement rural (règlement (UE) n°1305/2013). Toute l'Europe, Les politiques européennes, Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 12 septembre 2014.

politiques des marchés et des prix et d'encourager les investissements favorables au développement rural.

De plus, la Banque européenne d'investissement (BEI) oriente son action en se calquant sur les priorités de la Commission. Elle accorde aussi des prêts (remboursables) à des investissements entrant dans les objectifs de l'Union¹⁶⁴⁸.

Puis en 1975, la Communauté a créé le Fonds européen de développement régional (FEDER)¹⁶⁴⁹ après le constat d'écarts régionaux importants ; sa mission a consisté à réduire les déséquilibres régionaux en cofinçant des investissements productifs sur le marché du travail, en matière d'infrastructures ou de développement local¹⁶⁵⁰.

Toutefois, la politique de cohésion n'est devenue une politique à part entière de l'Union qu'avec l'Acte unique européen¹⁶⁵¹. Le titre XVIII TFUE est consacré à la cohésion économique et sociale : il y est dit que la Communauté met tout en œuvre pour promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté tout en visant le renforcement de sa cohésion économique sociale et territoriale¹⁶⁵². Cependant, un retour rapide sur un peu plus d'un demi-siècle montre que les progrès de l'Union européenne n'ont pas été linéaires. En effet, déjà sous Jacques DELORS, l'équilibre entre l'économique et le social n'a pas rencontré un vif

¹⁶⁴⁸ KELBER A., « La politique de cohésion et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », *Opus cité*, p.112.

¹⁶⁴⁹ Le FEDER est le principal instrument financier de l'Union européenne pour mener une politique régionale visant à réduire les écarts de développement au sein du territoire communautaire. Sa définition dans le traité instituant la Communauté européenne est inscrite dans le titre XVII sur la Cohésion économique et sociale : « Le Fonds Européen de Développement Régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin » (article 160) ». Lexique de l'Aménagement du Territoire Européen, F.E.D.E.R. (Archive), [visité le 24/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.ums-riate.fr/lexique/modeleterme.php?id=62> : « (...) Si ses objectifs sont de combler le retard structurel de certaines régions et de lutter contre la désindustrialisation, il permet également au Royaume-Uni, dont les zones en déclin industriel sont parmi les premiers bénéficiaires du FEDER, d'obtenir une diminution de sa contribution nette au budget de la Communauté. Le FEDER profite aux régions en retard, c'est-à-dire celles dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ».

¹⁶⁵⁰ ANGELELLI P., CELIMENE F., « Les Fonds structurels 2007-2013 dans une région ultrapériphérique de l'Union européenne : qu'est-ce qui ne va pas avec les Fonds européens en Martinique ? », Centre d'Etude et de Recherche en Economie, Gestion, Modélisation et Informatique Appliquée (CEREGMIA), Document de travail n°2010-02, Schoelcher - Martinique, avril 2010, p. 1.

¹⁶⁵¹ KELBER A., « La politique de cohésion et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », *Opus cité*, p. 112.

¹⁶⁵² Le titre XVIII du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

succès. Car il était déjà, à cette époque, un fervent promoteur du marché unique doté de politiques tournées vers la solidarité régionale, l'harmonisation de la fiscalité et l'extension des droits des salariés¹⁶⁵³.

En 1994, l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), quatrième fonds structurel, a été lancé afin de soutenir financièrement le secteur de la pêche en Europe. Le Fonds européen pour la pêche (FEP) lui succède en 2007. Ce remplacement a été voulu pour répondre aux nouvelles exigences en matière de développement durable et aux besoins de l'Union élargie à 27 Etats membres. Mieux armé, il est doté de procédures d'exécution simplifiées. Aux programmes d'orientation pluriannuels s'est substitué, en 2002, le régime d'entrée et de sortie¹⁶⁵⁴. Cette même année a été créé le Fonds de cohésion destiné à cofinancer les projets s'inscrivant dans le domaine de l'environnement et des réseaux transeuropéens. Cela concerne les Etats membres au PIB par habitant sous la barre des 90% de la moyenne européenne et ayant instaurer un programme répondant aux critères économiques de convergence établis dans l'article 104 du TCE ; ils doivent, en outre, enregistrer un déficit public inférieur à un plafond autorisé. L'architecture de la politique de cohésion s'en trouve ainsi complétée¹⁶⁵⁵. Le volet régional est complété par un volet « national ». Ainsi, aux quatre fonds structurels dont seules les régions pauvres ou défavorisées des pays de l'Union européenne peuvent bénéficier (en fonction de critères et d'objectifs bien définis) viendra s'ajouter le fonds de cohésion attribué selon des critères nationaux et non plus régionaux¹⁶⁵⁶. Depuis 2007, il peut également contribuer au financement « des projets dans des domaines liés au développement durable, tels que l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables »¹⁶⁵⁷.

Cependant, depuis le traité de Lisbonne, l'adoption des règles générales applicables aux Fonds structurels relève désormais de la procédure législative ordinaire¹⁶⁵⁸. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sont donc, pour la première fois, sur un pied

¹⁶⁵³ BERGOUNIOUX A., « Le mécano de l'Europe », *Jacques Delors Mémoires*, L'Office Universitaire de Recherche Socialiste (OURS), Paris : Plon, 2004, n°512, p. 25.

¹⁶⁵⁴ Commission européenne, « *Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) 1994-2006* », 26 novembre 2014.

¹⁶⁵⁵ KELBER A., « La politique de cohésion et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », *Opus cité*, p. 113.

¹⁶⁵⁶ *Ibid.*, p. 113.

¹⁶⁵⁷ Parlement européen, « Le Fonds de cohésion », Fiches techniques sur l'Union européenne, KOLODZIEJSKI M., février 2014.

¹⁶⁵⁸ Parlement européen, « Le Fonds social européen », Fiches techniques sur l'Union européenne, KRAATZ S., avril 2014.

d'égalité dans les négociations sur la politique de cohésion.

Par ailleurs, la Commission a proposé une série de modifications dans la structure de la politique de cohésion par rapport à la période 2007-2013.

Tout d'abord, lors de ses propositions du 14 mars 2012, elle a présenté, au niveau européen, un Cadre stratégique commun (CSC) aux cinq fonds européens que sont le FEDER, le FSE, le FEADER¹⁶⁵⁹ le Fonds de cohésion et le FEAMP¹⁶⁶⁰, afin de renforcer la cohérence de l'action européenne. Dans son communiqué de presse du 14 mars 2012, la Commission a considéré que ce Cadre, en ce qui concerne la période de programmation de 2014 à 2020, doit proposer les investissements prioritaires à réaliser par les Etats membres et leurs régions et, notamment, grâce aux aides apportées par différents fonds afin d'en maximiser leur impact. C'est par un « contrat de partenariat » signé par les autorités nationales et la Commission qu'elles « s'engagent à atteindre les objectifs de l'Union européenne en matière de croissance et d'emploi pour 2020 »¹⁶⁶¹.

Ensuite, au niveau national, elle a conclu un « accord de partenariat » avec la France. Il s'agit de bien définir comment les Fonds structurels et d'investissement européens seront répartis dans les régions et les villes françaises durant une période s'échelonnant de 2014 à 2020 et de façon bien réfléchie pour favoriser une utilisation optimale des crédits alloués¹⁶⁶². Le but

¹⁶⁵⁹ Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) : « *La réforme de la politique agricole commune (PAC) de juin 2003 et d'avril 2004 met l'accent sur le développement rural en introduisant un instrument de financement et de programmation unique : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Cet instrument qui est institué par le règlement (CE) 1290/2005 vise à renforcer la politique de développement rural de l'Union et à en simplifier la mise en œuvre. Il améliore notamment la gestion et le contrôle de la nouvelle politique de développement rural pour la période 2007-2013* ». Europa, Synthèse de la législation européenne, « Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) », 5 janvier 2012.

¹⁶⁶⁰ Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

¹⁶⁶¹ Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission propose un seul outil de programmation pour tous les fonds structurels, 14 mars 2012.

¹⁶⁶² Seront accordés 15,9 milliards d'euros pour la politique de cohésion et 11,4 milliards d'euros pour le développement rural. En outre, les affaires maritimes et de la pêche se verront attribuer 588 millions d'euros au titre du Fonds européen. Voir Commission européenne, Communiqué de presse, *La Commission propose un seul outil de programmation pour tous les fonds structurels*, Opus cité.

est d'aider à la reprise et de favoriser la croissance de manière à retrouver une économie productive¹⁶⁶³. Le CSC pour la période 2014-2020 a certifié que la mise en œuvre des fonds et le respect de la gouvernance économique européenne doivent être intimement liés¹⁶⁶⁴.

Dans son huitième rapport de juin 2013, adopté lors des négociations sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020, la Commission a considéré que la crise des dettes souveraines a rendu plus difficile la réalisation des objectifs de la stratégie « Europe 2020 », « du fait des taux d'emploi plus faibles et de l'aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale »¹⁶⁶⁵.

Tous les Etats membres, sauf l'Allemagne et la Pologne qui sont sortis relativement indemnes de la crise, devront retrouver les niveaux de PIB, d'emploi et de dettes publiques d'avant-crise¹⁶⁶⁶. Dans le cas de la France, par exemple, à la fin du 3^{ème} semestre 2008, la dette publique s'établissait à 1 294 milliards d'euros soit 65,2% du PIB, pour 2 160,4 milliards d'euros, soit 97,6% du PIB tricolore en 2016. En vue de cibler ces problèmes là où ils sont les plus graves et de garantir un impact maximal, la Commission a indiqué qu'il est important de tenir compte de ces disparités dans les programmes de cohésion¹⁶⁶⁷.

S'agissant de la mise en œuvre des fonds, la base de la documentation restera les « programmes opérationnels ». Il reviendra à l'Etat membre, en matière de FEDER ou de FSE, de décider du niveau territorial de programmation (national ou régional), voire d'une autre échelle avec l'accord de la Commission. C'est ainsi qu'un même programme opérationnel pourra être financé par plusieurs fonds¹⁶⁶⁸.

Dans le cadre de l'activité des programmes européens de cohésion dans les Etats membres les plus touchés par la crise des dettes souveraines, le Parlement européen et le Conseil

¹⁶⁶³ Commission européenne, Représentation en France, « Accord de partenariat » avec la France sur la mobilisation des Fonds structurels et d'investissement de l'UE », 8 août 2014.

¹⁶⁶⁴ FAUCHER P., « La politique de cohésion face à la crise : quels effets pour les régions de l'UE ? », Institut Jacques Delors, Note Europe, *Policy paper*, n°123, Paris, 15 janvier 2015, p.10.

¹⁶⁶⁵ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale, « La dimension régionale et urbaine de la crise », Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, juin 2013, p.18.

¹⁶⁶⁶ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale, « La dimension régionale et urbaine de la crise », *Opus cité*, p.18.

¹⁶⁶⁷ *Ibid.*, p.18.

¹⁶⁶⁸ République française, Représentation permanente auprès de l'Union européenne, « La politique de cohésion : discussions pour la période 2014 – 2020 », 15 janvier 2013.

ont considéré dans leur règlement (UE) 2015/1839 du 14 octobre 2015 qu'il faut relever le niveau du préfinancement initial accordé aux programmes opérationnels dans le cadre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » ainsi qu'aux programmes soutenus par le FEAMP en versant un préfinancement initial supplémentaire au cours de ces années. Le but est d'assurer à la Grèce les moyens financiers suffisants nécessaires à la mise en place en 2015 et 2016 des programmes 2014-2020 soutenus par les Fonds et le FEAMP¹⁶⁶⁹.

Cependant, les objectifs de Convergence et de Compétitivité régionale et d'emploi ont été abandonnés au profit d'un seul objectif qui est celui de l'investissement pour la croissance et l'emploi. Parmi ces objectifs généraux, onze objectifs thématiques, définis à l'article 9 du règlement (UE) n°1303/2013 (RPDC)¹⁶⁷⁰, sont liés directement à la stratégie « Europe 2020 » ; ils ont été instaurés afin d'orienter les dépenses autour de priorités partagées. En outre, la Commission a mis en place une catégorie de régions, dites « régions en transition », dans le but de refléter la réalité des besoins de chaque territoire. Les principes d'intervention de la politique de cohésion se sont vu complétés par deux nouveaux concepts. Le premier concerne le principe de concentration thématique afin de définir le pourcentage des fonds communautaires réservés aux onze priorités d'investissements envisagées. Le second concept prévoit un durcissement des conditions d'accès aux fonds européens. Trois instruments financiers (les deux fonds structurels FEDER et FSE et le fonds de cohésion FC) seront toujours utilisés pour répondre aux objectifs de la politique de cohésion 2014-2020¹⁶⁷¹.

La politique de cohésion a été actualisée en réponse à la crise et transformée en une politique de croissance intelligente. La contribution de ses instruments revêt plusieurs facettes parmi lesquelles le financement de projets d'infrastructures favorisant la croissance et la cohésion. Cette politique est financièrement définie par le Cadre financier pluriannuel (CFP), qui

¹⁶⁶⁹ Règlement (UE) 2015/1839 du Parlement européen et du Conseil du 14 octobre 2015 modifiant le règlement (UE) n°1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques pour la Grèce, J.O. L 270/1, 15 octobre 2015, consid. 4.

¹⁶⁷⁰ Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, J.O.U.E. L 347/320, 17 décembre 2013, article 9.

¹⁶⁷¹ HAKOUN S., « Eurodom, L'Europe et les Départements français d'Outre mer », *Les Régions ultrapériphériques RUP dans la nouvelle politique de cohésion 2014-2020*, 23 septembre 2013.

fixe les montants dédiés au développement de toutes les régions européennes pour les sept années à venir¹⁶⁷². La politique régionale a enregistré, depuis sa création, une augmentation continue de ses crédits. En effet, de 2007 à 2013, 347 milliards d'euros du budget communautaire ont été attribués à la politique de cohésion. En revanche, on enregistre, pour la première fois, une rupture de cette progression à euros constants induite par la programmation 2014-2020¹⁶⁷³. Cette période de programmation marque une réorientation des priorités de financement par rapport à 2007–2013, qui traduit le lien étroit entre la politique de cohésion et la stratégie « Europe 2020 »¹⁶⁷⁴.

Dans son sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, la Commission a considéré que la politique de cohésion n'est viable que si elle est associée au « semestre européen » et aux recommandations par pays. Pour qu'il y ait une structure réglementaire et macroéconomique conforme, de nouvelles règles ont été établies par le cadre législatif 2014 des Fonds ESI. Le but est d'avoir un impact optimal dans la réalisation de cette politique. En résumé, si l'on vise un taux élevé de croissance et une convergence économique, il est primordial d'investir dans le renforcement des capacités administratives et de privilégier une gouvernance adaptée¹⁶⁷⁵.

Dans son rapport intitulé « Une stratégie d'investissement orientée vers l'emploi pour l'Europe », l'Organisation internationale du travail (OIT) estime que les projets d'investissement conjugués des secteurs public et privé d'un montant de 315 milliards d'euros pourraient contribuer à renforcer la compétitivité et à résoudre la crise de l'emploi. Il prévoit également que, d'ici la mi-2018, peuvent être envisagés plus de 2,1 millions d'emplois nets si l'on prête une véritable attention à la conception du programme et à l'affectation des ressources¹⁶⁷⁶. Raymond

¹⁶⁷² Toute l'Europe, L'Union européenne - Le cadre financier pluriannuel, « Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 », Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 29 juillet 2014.

¹⁶⁷³ HAKOUN S., Eurodom, L'Europe et les Départements français d'Outre mer, *Opus cité*.

¹⁶⁷⁴ Commission européenne, Politique régionale et urbaine, *Investissement dans la croissance et l'emploi : la promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE*, *Opus cité*, p. 262.

¹⁶⁷⁵ Commission européenne, Politique régionale et urbaine, *Investissement dans la croissance et l'emploi : la promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE*, *Opus cité*, p. 3.

¹⁶⁷⁶ Organisation internationale du travail (OIT), Etude sur la croissance et l'équité, « Une stratégie d'investissement orientée vers l'emploi pour l'Europe », 28 janvier 2015, p.1.

TORRES, Directeur du Département de la recherche de l'OIT, indique que l'incitation de l'investissement des entreprises, de la croissance et de la création d'emplois pourrait être insufflée par ce plan qui vient s'ajouter aux mesures monétaires déjà établies par la BCE¹⁶⁷⁷.

Cependant, l'efficacité de ces programmes européens de cohésion dépend des conditions de la situation macroéconomique dans lesquels ils sont mis en œuvre. L'expérience a montré que ces programmes de cohésion n'ont pas permis d'atteindre les objectifs définis en raison des mauvaises situations économiques. Selon la Commission, pour garantir, ainsi, une cohérence entre les politiques macroéconomiques au niveau national et les investissements dans le cadre des programmes européens, il faudrait que la politique de cohésion et le « semestre européen » pour la coordination des politiques soient reliés¹⁶⁷⁸. Pour cela, elle propose à l'Etat en question de revoir sa stratégie et ses programmes, afin de les adapter à sa situation économique. Cependant, la Commission a affirmé que dans le contexte d'une situation économique plus que critique compromettant l'efficacité des investissements, la réalisation de certaines conditions budgétaires ou économiques déterminera l'accord d'une aide du Fonds de cohésion, du FEDER, du FSE, du Feader et du FEAMP¹⁶⁷⁹. Cette conditionnalité renforce l'automatisme du mécanisme de suspension du financement de l'ensemble des fonds.

B. Les nouvelles contraintes juridiques de la politique de cohésion : renforcement de la gouvernance économique

Dans le cadre du renforcement de la gouvernance économique, la Commission a proposé une nouvelle forme d'architecture de la « politique de cohésion » et présenté une proposition d'un budget assorti d'une série de nouvelles conditions. En effet, « l'exercice de la solidarité interrégionale européenne associé aux Fonds structurels depuis 1988 n'a jamais été illimité, ni inconditionnel »¹⁶⁸⁰.

Suite à la déclaration des Chefs d'Etats ou de gouvernements de la zone euro et des

¹⁶⁷⁷ Service d'informations de l'ONU, Centre d'actualités, *Plus de 2,1 millions d'emplois pourraient être créés grâce au plan d'investissement européen, selon l'OIT*, janvier 2015.

¹⁶⁷⁸ Commission européenne, Communiqué de presse, Questions et réponses concernant le paquet législatif sur la politique européenne régionale, sociale et de l'emploi pour la période 2014-2020, MEMO IP/11/1159, Bruxelles, 6 octobre 2011.

¹⁶⁷⁹ *Ibid.*,

¹⁶⁸⁰ JOUEN M., *La politique européenne de cohésion*, Paris : La Documentation française : Coll. Réflexe Europe, avril 2011, p. 100.

institutions de l'Union européenne lors du Conseil du 21 juillet 2011¹⁶⁸¹, N. SARKOZY et la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne ont adressé, le 17 août 2011, au Président du Conseil européen, une lettre sur les propositions communes franco-allemandes en vue de protéger et renforcer la gouvernance économique ainsi que la stabilité de la monnaie unique¹⁶⁸². Ils y affirmaient que les réformes indispensables destinées à l'amélioration de la croissance économique et la compétitivité dans la zone euro devraient être soutenues par les Fonds structurels et de cohésion. « La conditionnalité macroéconomique des fonds de cohésion devra être étendue aux fonds structurels »¹⁶⁸³. L'objectif est tourné vers l'amélioration de la compétitivité et la réduction des déséquilibres des Etats membres grâce, notamment, aux recommandations visant à réduire les déséquilibres excessifs. Le programme d'ajustement macroéconomique doit être l'objet de toutes les attentions : cela implique que, pour les pays sous programme, la Commission contrôle que les Fonds structurels et de cohésion soient bien dirigés vers ledit programme. En second lieu, ils l'incitent à la sélection et à la mise en œuvre des projets... Ils préconisent aussi que les fonds non utilisés par le pays sous programme soient versés à un fonds pour la croissance et la compétitivité dont la gestion serait confiée à la Commission. Ils émettent également le vœu que soit suspendu le versement des Fonds structurels et de cohésion pour les pays de la zone euro qui ne tiendraient pas compte des recommandations de la procédure sur les déficits excessifs. Ils suggèrent, enfin, que ces modifications soient intégrées au nouveau règlement des Fonds structurels et de cohésion qui seront proposés pour le prochain cadre financier pluriannuel¹⁶⁸⁴.

Au cours de l'année 2011, la Commission a réuni un groupe d'experts des représentants des Etats membres et des institutions européennes afin d'avoir leurs avis sur les différentes bases potentielles de la réforme. Lier les programmes du Fonds social européen à une « conditionnalité de réforme structurelle », a été abandonné. Cela revenait à la création d'incitations destinées à engager les réformes dans les domaines soumis à des recommandations du Conseil sur la base de l'article 121, paragraphe 2, du TFUE et de l'article 148, paragraphe

¹⁶⁸¹ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration des Chefs d'Etats ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE*, 21 juillet 2011, *Opus cité*.

¹⁶⁸² Lettre commune de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, adressée à M. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, sur les propositions communes franco-allemandes pour protéger et renforcer l'Union économique et monétaire ainsi que la stabilité de la monnaie unique, Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, 17 août 2011.

¹⁶⁸³ Lettre commune de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, *Opus cité*.

¹⁶⁸⁴ *Ibid.*

4, du TFUE dans le cadre du « semestre européen »¹⁶⁸⁵. La raison principale de cette contestation, était que la mise en application de la stratégie « Europe 2020 » et de « la politique de cohésion », ou plus précisément les programmes nationaux de réformes (PNR) et les futurs contrats de partenariat, était incertaine¹⁶⁸⁶.

C'est sur une double conditionnalité *ex ante* et *ex post*, que s'est concentrée la Commission dans sa proposition pour la programmation 2014-2020. Afin que soient concrétisés les objectifs généraux et spécifiques de la stratégie « Europe 2020 », il a été décidé de mettre en place de nouvelles dispositions en matière de conditionnalité dans le but de renforcer la performance. Deux formes seront données à celle-ci : les conditions *ex ante* (qui devront être remplies avant le versement des fonds) et les conditions *ex post* (qui donneront accès au déblocage de fonds supplémentaires à la performance¹⁶⁸⁷). Les nouvelles conditionnalités s'ajoutent aux exigences de concentration thématique dans l'octroi des fonds. La détermination de conditions pour bénéficier des fonds européens n'est pas tout à fait nouvelle. Des mesures en matière de financement et d'additionnalité peuvent être considérées comme autant de formes de conditionnalité. Mais la Commission propose d'introduire trois nouveaux types de conditionnalités pour renforcer l'efficacité des fonds structurels. Toutefois les nouvelles conditions mises en place indiquent une gradation dans le cadre de surveillance imposé aux Etats membres et aux régions.

Tout d'abord, sont employées les conditions dites *ex ante*, qui doivent être remplies avant le versement des fonds. A l'inverse, cela implique que, dans les deux ans après la signature d'un contrat de partenariat avec la Commission, ces conditions doivent être mises en œuvre. En cas de manquement grave et jusqu'à ce que la réalisation des conditionnalités, dans le cadre d'un programme, soit effective, la Commission peut suspendre tout ou partie des paiements¹⁶⁸⁸. Ces conditions sont destinées à garantir la mise en œuvre des conditions nécessaires à un soutien

¹⁶⁸⁵ NATALI D., VANHERCKE B., *Bilan social de l'Union européenne 2011*, Opus cité, p. 127.

¹⁶⁸⁶ Comité des régions, L'avenir de la politique de cohésion vu par les régions et les villes, Direction Communication, presse et événements, Bruxelles, mars 2012, p. 10.

¹⁶⁸⁷ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, Corrigendum : Annule et remplace le document COM(2011) 615 du 6 octobre 2011, SEC (2011) 1141 final, COM (2011) 615 final/2, Bruxelles, 14 mars 2012, p. 9.

¹⁶⁸⁸ Sénat, DELEBARRE M., Proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 du règlement, sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020, Session ordinaire de 2011-2012, n°234, 9 janvier 2012.

efficace. Sur la base des expériences précédentes des programmations financières, la Commission a indiqué que des blocages au niveau du cadre d'action et de réglementation et du cadre institutionnel ont eu parfois des incidences négatives sur l'efficacité des investissements financés par les fonds¹⁶⁸⁹. Elle vérifiera donc, avant le versement du Fonds, si, pour chacun des onze objectifs liés aux priorités de la stratégie « Europe 2020 », les conditions *ex ante* thématiques sont bien réunies. Des conditions *ex antes* générales, viendront compléter les conditions *ex ante* thématiques¹⁶⁹⁰.

Ensuite, sont introduites des conditions *ex post*, qui sont liées aux résultats de la politique de cohésion. Dans le but d'améliorer la performance de l'action publique, la Commission a proposé d'établir un lien entre le versement des fonds et l'atteinte des résultats, par rapport aux objectifs préétablis¹⁶⁹¹. Par le contrat de partenariat, établi entre chaque Etat et la Commission, un « cadre de performance » viendra préciser, pour chaque priorité retenue par un programme opérationnel, les indicateurs financiers et de réalisations¹⁶⁹². Pour les années 2016, 2018 et 2022, les objectifs visés de ces derniers seront définis. La Commission a également déterminé, en plus des indicateurs spécifiques que nous venons d'évoquer, des indicateurs communs à tous les programmes ; « la liste est annexée à chacune des propositions de règlements spécifiques : 34 indicateurs seront à renseigner pour le FEDER, 23 pour le FSE et 14 pour le fonds de cohésion »¹⁶⁹³.

Enfin, sont introduites les conditions macroéconomiques qui impliquent soutiens renforcés, menaces et sanctions. Cette conditionnalité doit permettre, comme l'indiquent les conclusions du Conseil du 8 février 2013, que l'efficacité des cinq fonds européens ne soit pas compromise par des politiques macroéconomiques déraisonnables¹⁶⁹⁴. En ce qui concerne le

¹⁶⁸⁹ Commission européenne, Corrigendum : Annule et remplace le document COM(2011) 615 du 6 octobre 2011, SEC (2011) 1141 final, COM (2011) 615 final/2, *Opus cité*, p. 9.

¹⁶⁹⁰ RUBIO N. (dir.), « Le contrôle des fonds européens de cohésion : évolutions, enjeux et perspectives », *Travaux de droit international et européen*, Bruxelles : Bruylant, 2013, p.145.

¹⁶⁹¹ Sénat, M. NAVARRO R., « Proposition de résolution sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020 », Politique européenne de cohésion 2014-2020, rapport n°313, fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 31 janvier 2012.

¹⁶⁹² Sénat, DELEBARRE M., « Proposition de résolution européenne présentée au nom de la Commission des affaires européennes en application de l'article 73 du règlement, sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020 », Session ordinaire de 2011-2012, Rapport d'information n°234, 9 janvier 2012.

¹⁶⁹³ *Ibid.*

¹⁶⁹⁴ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Le Conseil adopte l'ensemble des mesures relatives à la politique de cohésion pour la période 2014-2020 », 17826/13 (OR. en) Presse 579, Bruxelles, le 16 décembre 2013, p. 3.

volet préventif de cette conditionnalité, lorsque des déséquilibres macroéconomiques surviennent, il est donné à la Commission la possibilité de modifier l'accord de partenariat. Dans le cas où un Etat membre ferait la sourde oreille à cette proposition, le Conseil, suite à une demande expresse de la Commission, a le pouvoir de suspendre tout ou partie des paiements pour les programmes concernés, et cela par une approbation à la majorité qualifiée¹⁶⁹⁵.

La programmation 2014-2020 se caractérise par un renforcement de conditionnalités pour bénéficier de la politique de cohésion. Plusieurs mécanismes existent pour favoriser la performance des programmes

En février 2012, la Commission a proposé une suspension avec effet au 1^{er} janvier 2013, du versement d'un financement de 495 millions d'euros à la Hongrie dans le cadre du Fonds de cohésion, avec effet en 2013, pour absence de mesures visant à remédier au déficit excessif¹⁶⁹⁶, mais aucune mesure n'a été prise en ce sens¹⁶⁹⁷.

Le Sénat, dans sa session du 9 janvier 2012 sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020, a constaté que les conditionnalités macroéconomiques ne présentent pas de lien avec la politique de cohésion. Outre cela, il a considéré que, pour la Commission, le versement des fonds européens est indissociable du respect des engagements pris par les Etats membres dans le cadre du PSC. Cet état de fait est aussi valable et applicable lorsqu'il s'agit des nouvelles règles de gouvernance économique établies à la suite des dettes souveraines. L'échec des actions correctives de reprogrammation des fonds sera puni par l'intervention d'une automaticité conséquente dans la suspension finale des fonds (même si elle est décidée en dernier ressort)¹⁶⁹⁸.

Dans le contexte de cette conditionnalité, on s'interroge sur la légitimité d'une suspension des paiements, dont les autorités régionales ne sont pas responsables. D'ailleurs, les

¹⁶⁹⁵ Conseil de l'Union européenne, « Le Conseil adopte l'ensemble des mesures relatives à la politique de cohésion pour la période 2014-2020 », *Opus cité*, p. 4.

¹⁶⁹⁶ Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission propose de suspendre le versement à la Hongrie de 495 millions euros au titre du Fonds de cohésion pour absence de mesures visant à remédier au déficit excessif, MEMO IP/12/161, Bruxelles, 22 février 2012.

¹⁶⁹⁷ TOKARKI P., VERHELST S., "Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy : Added Value or Unnecessary Burden?", Royal Institute for International Relations, *European policy brief n°13*, Publication of Egmont, Brussels, novembre 2012, p. 2.

¹⁶⁹⁸ Sénat, DELEBARRE M., « Proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 du règlement, sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020 », *Opus cité*.

deux autres tiers du budget de l'Union européenne ne sont pas soumis à cette conditionnalité macroéconomique.

Le Comité des régions de l'Union européenne a dénoncé la faiblesse de la base juridique de cette conditionnalité ; de plus, le service juridique du Conseil s'est interrogé sur ce point.

Dans son règlement (UE) n°1303/2013 du 17 décembre 2013, le Conseil a considéré qu'une condition *ex ante* ne devrait être prise en compte que si la réalisation d'un objectif particulier d'une priorité d'investissement ou d'une priorité de l'Union est bien attestée, en sachant que chaque objectif spécifique n'est pas obligatoirement lié à une condition *ex ante* établie par les règles spécifiques des fonds. La faisabilité de ces conditions devrait être proportionnelle au niveau de soutien accordé. C'est à l'Etat membre que revient l'évaluation de l'applicabilité d'une condition *ex ante* lors de la préparation de programmes et, le cas échéant, de l'accord de partenariat¹⁶⁹⁹.

Parallèlement, dans son rapport sur la « Conditionnalité macroéconomique des fonds européens », les associations membres de la Maison européenne des pouvoirs locaux français (MEPLF) ont constaté que cette conditionnalité pourra avoir des effets négatifs sur les politiques de croissance. Elles ont indiqué que cette conditionnalité macroéconomique ne marche pas dans le sens de la finalité des fonds structurels, cette dernière visant le développement des territoires les moins avancés de l'Union européenne. Le retour à la croissance du pays concerné serait, par conséquent, entravé. Ne pas verser des fonds serait donc contreproductif et on assisterait donc au renforcement de l'austérité budgétaire et à la prolongation de la crise au cœur des territoires¹⁷⁰⁰. En revanche, les associations membres de la MEPLF ont approuvé la pertinence des conditions *ex post* qui permettra « une adaptation légitime de la mise en œuvre des programmes en fonction des objectifs de l'Union européenne... »¹⁷⁰¹. Le Comité des régions, dans son avis du 7 juin 2011 sur le cinquième

¹⁶⁹⁹ Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, J.O.U.E L347/320, 17 décembre 2013.

¹⁷⁰⁰ GALIN M.-H. (dir.), « Conditionnalité macroéconomique des fonds européens : inquiétude des élus locaux français », *Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français (MEPLF)*, Paris, 1^{er} décembre 2011.

¹⁷⁰¹ *Ibid.*

rapport sur la politique de cohésion, s'était opposé à la proposition de constituer une telle réserve de performance en constatant qu'elle risquait de « bénéficier aux régions les plus performantes sans prendre en considération les efforts consentis par certaines régions ne disposant pas nécessairement de conditions favorables d'un point de vue territorial, économique ou social... »¹⁷⁰².

La question de la conditionnalité macroéconomique divise désormais les 28 Etats membres. En effet, selon les Etats membres les plus pauvres, l'Union doit bien conserver le cap des objectifs originels de la politique de cohésion et ne pas négliger son importance. Car elle est l'instrument garant du maintien de l'investissement tout particulièrement dans un contexte de crise et d'instabilité politique¹⁷⁰³. Lors d'une audition devant la Commission REGI, la commissaire européenne chargée de la politique régionale, Corina CRETU, a insisté sur la nécessité d'utiliser cette conditionnalité prévue à l'article 23 du règlement portant dispositions communes (RDC) avec prudence et qu'il ne faut, en aucun cas, sanctionner une région parce que le gouvernement central d'un Etat membre applique une politique contraire aux principes d'équilibre budgétaire¹⁷⁰⁴.

Cependant, le renforcement de la gouvernance est tributaire de la solidité des cadres d'action et de réglementation et du cadre institutionnel. La suppression des freins de la croissance requiert la conjonction de conditions stratégiques et réglementaires et d'investissements publics¹⁷⁰⁵. Dans sa proposition datée de mars 2012, la Commission a indiqué plusieurs options qui ont été évaluées dans ce contexte, à savoir : le statu quo¹⁷⁰⁶, des conditions *ex ante* à remplir avant l'adoption des programmes, des conditions *ex post* incluant notamment le cadre et une réserve de performance, un renforcement de la conditionnalité budgétaire et, enfin, une combinaison de différentes options. C'est cette dernière qui a remporté le maximum

¹⁷⁰² Comité des régions, Avis du Comité des régions sur le « Cinquième rapport sur la cohésion », 2011/C 166/07, J.O. C166/35, 07 juin 2011, considérant 57. Voir aussi, Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des Affaires européennes, Rapport sur la politique de cohésion 2014-2020, Rapport d'information n°4292, Présenté par FORGUES P., GRUNY P., 1^{er} février 2012.

¹⁷⁰³ Parlement européen, Briefing, Défis pour la politique de cohésion de l'Union européenne : Les enjeux de la future réforme de l'après-2020, EPRS - Service de recherche du Parlement européen, MARGARAS V., Service de recherche pour les députés PE 582.017, mai 2016, p.11.

¹⁷⁰⁴ *Ibid.*, p.11.

¹⁷⁰⁵ Commission européenne, Corrigendum : Annule et remplace le document COM(2011) 615 du 6 octobre 2011, SEC (2011) 1141 final, COM (2011) 615 final/2, *Opus cité*, p. 5.

¹⁷⁰⁶ « Conditionnalité macro-budgétaire dans le cadre du Fonds de cohésion, respect des procédures et de la législation sectorielle et des cadres stratégiques de l'UE même s'ils ne sont pas systématiquement appliqués, absence de disposition relative à la performance » : Commission européenne, Corrigendum : Annule et remplace le document COM (2011) 615 du 6 octobre 2011, SEC (2011) 1141 final, COM (2011) 615 final/2, *Opus cité*, p. 5.

de suffrage. Ainsi, les conditions préalables nécessaires à l'utilisation efficace des fonds relevant du CSC pourraient être prévues. En outre, ce choix inclinerait à atteindre les objectifs et les valeurs ciblés prédéfinis. De ce fait, la mise en œuvre des programmes irait dans le même sens que la gouvernance économique de l'Union¹⁷⁰⁷.

§.2 La révision de l'orientation de la politique de cohésion

Une série de questions a été posée dans le cadre de l'élaboration du cadre financier pluriannuel de 2013, par les institutions européennes et portant sur la concentration thématique, les objectifs, les mécanismes et le processus de l'application de la politique de cohésion et, tout particulièrement, sur la question de la conditionnalité. Etant donné le rôle du co-législateur du Parlement européen dans la réglementation de la politique de cohésion, les parlements nationaux acquièrent une série de prérogatives nouvelles en matière de contrôle du principe de subsidiarité¹⁷⁰⁸ (A).

Le processus d'adoption de la politique de cohésion devra prendre en considération, autant que possible, les objectifs liés aux priorités de la stratégie « Europe 2020 ». Cependant, afin d'y aboutir, le Parlement européen (dans sa Commission du développement régional) et les parlements nationaux pourraient travailler de manière coopérative¹⁷⁰⁹. Grâce à la place particulière qu'occupent ces institutions dans les systèmes politiques nationaux et européens, ils peuvent consacrer leurs pouvoirs et leurs compétences à définir les objectifs, la gouvernance et la structure de la politique de cohésion. Outre cela, dans l'intérêt de la légitimité et de l'efficacité d'une politique de cohésion, « elles sont également en mesure de démontrer la valeur ajoutée apportée par la dimension territoriale et intégrée de cette politique »¹⁷¹⁰. La Politique de cohésion joue un rôle majeur dans la réalisation des objectifs de la stratégie « Europe 2020 » (B).

A. La spécificité juridique du contrôle de la politique de cohésion : garantie de l'équilibre conditionnalité/subsidiarité ?

¹⁷⁰⁷ Commission européenne, Corrigendum : Annule et remplace le document COM (2011) 615 du 6 octobre 2011, SEC (2011) 1141 final, COM (2011) 615 final/2, *Opus cité*, p. 5.

¹⁷⁰⁸ BLOT C. et al., « Réformer l'Europe », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, Débats et politiques n°134, Paris, mai 2014, p. 47.

¹⁷⁰⁹ Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, « L'avenir de la politique de cohésion après 2013 », Bruxelles, 2011, p.19.

¹⁷¹⁰ *Ibid.*, p. 19.

La politique européenne de cohésion fait l'objet d'une programmation très rigoureuse, contrairement à beaucoup de politiques de même nature juridique¹⁷¹¹. Cette politique qui est caractérisée par la complexité de son cadre institutionnel européen, entre dans les compétences « partagées » entre Union et Etats selon le traité de Lisbonne¹⁷¹². Certains éléments de la base juridique de la politique de cohésion ont été renforcés par le traité de Lisbonne. Le Parlement européen est devenu un co-législateur à part entière¹⁷¹³, ainsi que la politique de cohésion territoriale fait formellement partie des priorités de toutes les politiques de l'Union européenne¹⁷¹⁴. En outre, ce traité constitue une base juridique destinée à booster le système de gouvernance à plusieurs niveaux ; en effet, celui-ci a une influence sur la politique de l'Union européenne en général et sur la politique de cohésion en particulier. Il ressort également que les collectivités régionales et locales font partie du nouveau principe de subsidiarité¹⁷¹⁵. En fait, aucun niveau de pouvoir ne dispose de la compétence propre suffisante pour mettre en place des politiques publiques effectives, tant la définition de la mise en œuvre de ces politiques se fait dans un processus de négociation permanent entre acteurs publics et de différents niveaux.

Ce système de gouvernance à plusieurs niveaux comporte des conséquences sur la façon d'aborder notre question. Il s'agit d'identifier le rôle des parlements nationaux concernant le contrôle du principe de subsidiarité durant le processus législatif. Et par conséquent, la garantie de la légitimité de l'action européenne en la matière.

La notion de contrôle, étant difficile à cerner, c'est sous l'angle des procédures que les juristes l'abordent¹⁷¹⁶. Dans la théorie classique, une séparation profonde est maintenue entre la fonction de contrôle et l'activité financière des administrations. C'est à la fonction de contrôle qu'est dévolu l'examen de la correcte application des décisions initialement prises. Elle peut aussi prononcer des sanctions si des irrégularités sont constatées¹⁷¹⁷. Durant la période fonda-

¹⁷¹¹ PEYRONY J., « De nouvelles fabriques de territoires : L'avenir de la politique de cohésion », DATAR, 2010, « Prospective périurbaine et autre fabrique de territoires », Direction de l'information légale et administrative – DILA, La Revue « *Territoires 2040* », n°2, Paris : La Documentation française, p. 120.

¹⁷¹² *Ibid.*, p. 120.

¹⁷¹³ DEMERTZIS V., « Élire le Parlement européen », *Revue Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014/6, n°2211-2212, pp. 11-12.

¹⁷¹⁴ Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, « L'avenir de la politique de cohésion après 2013 », *Opus cité*, p.7.

¹⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷¹⁶ FABRE J.-F., *Le contrôle des finances publiques*, Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 1968, p. 8.

¹⁷¹⁷ TOURE C., « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *La Revue de réflexions doctrinales, de jurisprudence et d'actualités juridiques sur les institutions et le droit en Afrique*, AFRILEX, n°4, p.152.

trice des finances publiques modernes, cette notion a bien évolué. Désormais, le contrôle s'effectue au cours des opérations financières. Selon D. LEVY (1968), le contrôle de l'activité de l'administration évoque : « le rapprochement d'une activité de l'administration, telle qu'elle est, a été ou sera avec ce qu'elle doit ou devait être »¹⁷¹⁸. J-F. FABRE (1968) a identifié le contrôle en matière de finances publiques, comme l'idée de vérification dans le sens où l'on s'assure qu'il y a bien concordance entre les déclarations et les normes requises¹⁷¹⁹. Cependant, les finalités du contrôle sont multiples et ont une incidence sur le choix des modalités techniques telles que les saisies, les organes compétents, les procédures applicables, les normes de références, etc.¹⁷²⁰.

Le traité de Lisbonne¹⁷²¹ a institué un nouveau système de contrôle, renfermant plusieurs modalités mais consistant, dans sa conception, en une logique binaire : une phase de contrôle politique et une phase juridictionnelle. Outre cela, il a accordé, pour la première fois, un rôle aux parlements nationaux dans le fonctionnement même de l'Union, dont le premier aspect de ce rôle est le contrôle de subsidiarité¹⁷²². Toute chambre d'un parlement national peut faire parvenir aux institutions de l'Union un « avis motivé » explicitant les motivations qui l'ont incité à déclarer qu'un texte ne respecte pas le principe de subsidiarité et cela dans un délai de huit semaines après la transmission d'un projet d'acte législatif. Si tel est le cas, un réexamen du projet doit être programmé¹⁷²³. A titre d'exemple, la Commission des affaires européennes du Sénat en France, a considéré dans la procédure d'avis motivé des Parlements nationaux sur le respect du principe de subsidiarité, que les deux articles de la proposition de règlement européen relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T) portent atteinte au principe de subsidiarité¹⁷²⁴. Elle a estimé à cet égard, que ces dispositions vont au-delà des pouvoirs confiés à

¹⁷¹⁸ LEVY D., « Aspects généraux du contrôle », Ouvrage collectif, *Traité des sciences administratives*, Sirey, p. 633.

¹⁷¹⁹ FABRE J.-F., *Le contrôle des finances publiques*, *Opus cité*, p. 8.

¹⁷²⁰ RUBIO N. (dir.), « Le contrôle des fonds européens de cohésion : évolutions, enjeux et perspectives », *Opus cité*, p.9.

¹⁷²¹ Le traité de Lisbonne a été qualifié de « traité des parlements » dans la mesure où non seulement – comme les traités précédents – il renforce les pouvoirs du Parlement européen, mais encore il accorde désormais un rôle significatif aux parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union.

¹⁷²² SICARD F., DELCAMP A., « Les parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement », *Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty (OPAL)*, éd. Thomas Christiansen & Ariella Huff, Online Paper n°2/2012, publié dans la *Revue du marché commun et de l'Union européenne (RMCUE)*, n°544, janvier 2011, p. 5.

¹⁷²³ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷²⁴ Sénat, Proposition de résolution 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 E6740, Session ordinaire de 2011-2012, Rapport n°285, Rapport Par M. Roland RIES, enregistré à la Présidence du Sénat le 24 janvier 2012.

l'Union par les articles 170, 171 et 172 du TFUE¹⁷²⁵. Pour la Commission des affaires européennes, les articles 51 et 53 de la proposition de règlement européen ont pour effet de provoquer une rupture de l'équilibre du traité européen car l'Union s'y voit confier la responsabilité de définir les lignes directrices, d'identifier les projets dont elle soutient le financement alors que la maîtrise des opérations revient aux Etats comme, par exemple, la définition précise des tracés, le montage financier et le pilotage des projets¹⁷²⁶.

Dans son arrêt, du 8 juin 2010, sur la validité du Règlement (CE) n°717/2007 – Itinérance sur les réseaux publics de téléphonie mobile à l'intérieur de la Communauté, la Cour de justice a confirmé la validité dudit règlement¹⁷²⁷. Elle a estimé que le l'adoption par le législateur européen de mesures nationales en vue de procéder à l'abaissement des prix de détail apparaissait vraisemblable¹⁷²⁸. La Cour a jugé que l'évolution hétérogène des législations nationales et l'absence d'outils efficaces au niveau national pour agir également sur les prix de gros « aurait été de nature à causer des distorsions de concurrence sensibles et à perturber le bon fonctionnement du marché de l'itinérance communautaire »¹⁷²⁹. S'agissant de la violation des articles 4 et 6, paragraphe 3, du règlement n°717/2007 du principe de subsidiarité, la Cour a conclu qu'étant donné l'interdépendance entre les prix de détail et les prix de gros, le législateur européen pouvait légitimement estimer que son action était nécessaire pour garantir le fonctionnement harmonieux du marché intérieur¹⁷³⁰.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, au regard de la nouvelle réglementation en matière des droits des parlements nationaux, nous constatons que le traité de Lisbonne a renforcé ce rôle par le contrôle du principe de subsidiarité, le droit de recevoir directement des documents des institutions européennes au lieu d'attendre leur dépôt par leur propre gouvernement, leur représentation au sein d'une convention chargée de formuler des recommandations en vue de prochaines révisions du traité¹⁷³¹. L'obligation pour le Conseil européen de les prévenir six mois avant sa décision de mettre en chantier des clauses dites passerelles figure également au titre des modifications, ainsi que leur vote, qui se faisait à l'unanimité et qui se fera

¹⁷²⁵ *Ibid.*

¹⁷²⁶ *Ibid.*

¹⁷²⁷ CJCE, arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 juin 2010, *The Queen, à la demande de Vodafone Ltd et autres contre Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, Aff. C-58/08, Rec. de jurisprudence 2010 I-04999.

¹⁷²⁸ *Ibid.*, consid. 45.

¹⁷²⁹ *Ibid.*, consid. 47.

¹⁷³⁰ *Ibid.*, consid. 77, 78 et 79.

¹⁷³¹ Article 48, paragraphe 3, du TUE (procédure de révision ordinaire).

désormais à la majorité qualifiée. Cependant, l'application d'une clause passerelle peut ne pas être autorisée si un parlement national s'y oppose dans un délai de six mois¹⁷³². En fait, le Conseil européen peut déclencher et décider, à l'unanimité, de recourir à la clause passerelle générale définie à l'article 48 du TUE et à la clause passerelle spécifique au cadre financier pluriannuel prévue à l'article 312 du TFUE¹⁷³³. Il peut décider d'autres clauses passerelles, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, conformément à l'article 31 du TUE, et aux articles 81, 153, 192 et 333 du TFUE¹⁷³⁴. Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, la gestion des crises de dettes souveraines a augmenté le recours à ce type de procédures décisionnelles intergouvernementales, notamment pour l'adoption d'un ensemble de dispositifs d'assistance financière pour les Etats membres en difficulté. Dans un exemple récent, le Parlement européen a demandé au Conseil européen, dans sa résolution du 24 novembre 2016 sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention d'Istanbul, d'activer la clause passerelle, en adoptant à l'unanimité une décision définissant la violence comme l'un des domaines de criminalité énumérés à l'article 83, paragraphe 1 du TFUE¹⁷³⁵.

Le traité d'Amsterdam avait annexé au traité instituant la Communauté européenne le protocole n°2 sur « l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Les règles d'application ne figurant pas dans les traités, mais qui étaient admises dans le cadre de l'approche globale relative à l'application du principe de subsidiarité décidé par le Conseil européen d'Edimbourg en 1992, affichaient la caractéristique d'être devenues juridiquement contraignantes et contrôlables¹⁷³⁶.

Le contrôle du principe de subsidiarité durant le processus législatif fonctionne désormais grâce à un système d'alerte précoce. Les parlements nationaux doivent recevoir les projets d'actes législatifs en même temps que le Parlement européen et le Conseil¹⁷³⁷. Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, al.2 et de l'article 12, b), du TUE, « les parlements nationaux veillent

¹⁷³² Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, « L'avenir de la politique de cohésion après 2013 », *Opus cité*, pp.16-17.

¹⁷³³ Parlement européen, Les procédures décisionnelles intergouvernementales, Fiches techniques sur l'Union européenne - 2017, Petr NOVAK, décembre 2016, p.1.

¹⁷³⁴ Parlement européen, Les procédures décisionnelles intergouvernementales, *Opus cité*, pp. 1-2.

¹⁷³⁵ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2016 sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, P8-TA(2016)0451, Strasbourg, 24 novembre 2016, pt. 11.

¹⁷³⁶ Parlement européen, *Le principe de subsidiarité*, Fiches techniques sur l'Union européenne, 2015, p.1.

¹⁷³⁷ « Les modalités précises de ce nouveau contrôle ex ante sont exposées dans le protocole n°1 (sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne) et dans les articles 6 et 7 du protocole n°2 (sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) ». Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, « L'avenir de la politique de cohésion après 2013 », *Opus cité*, p. 10.

au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans le protocole n°2 »¹⁷³⁸. En vertu de l'article 6 du protocole n°2 du TUE¹⁷³⁹, les parlements nationaux ont le droit d'adresser, aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, « un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité »¹⁷⁴⁰.

Les propositions de règlements sur la politique de cohésion, qui relèvent de la procédure législative ordinaire, sont soumises au mécanisme de la « carte orange ». Cela suppose que, si la conformité du principe de subsidiarité avec un projet d'acte législatif est remise en cause, la révision d'une proposition peut être votée par une majorité simple des votes alloués aux parlements nationaux (28 et 54), en sachant que deux voix sont attribuées à chaque parlement national. Chacune des deux chambres en ont une dans les systèmes parlementaires bicaux. Dans le cas où la proposition est justifiée et gardée par la Commission européenne, les avis motivés des parlements nationaux et l'avis de la Commission sont transmis au législateur. Ce dernier aura pour tâche d'étudier les questions de subsidiarité avant la fin de la première lecture. Cette proposition ne sera pas validée si, sur la base de ces documents, le Parlement européen (à la majorité simple de ses membres) et le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) démontrent son incompatibilité avec le principe de subsidiarité¹⁷⁴¹.

Le traité de Lisbonne a procédé à un renforcement du rôle des parlements nationaux en matière de contrôle de subsidiarité. Il leur permet de s'assurer que les compétences étatiques sont préservées¹⁷⁴², et d'aller à l'encontre des révisions et des ratifications des traités parce qu'ils auront une réelle influence sur la sphère européenne¹⁷⁴³.

¹⁷³⁸ TUE, Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹⁷³⁹ RAEPENBUSCH S. V., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles : Ed. Larcier : Coll. Europe (s), 2^{ème} éd., mars 2016, 870 pages.

¹⁷⁴⁰ TUE, protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, ainsi que les articles 6 et 7 du protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹⁷⁴¹ Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, « L'avenir de la politique de cohésion après 2013 », *Opus cité*, p.17.

¹⁷⁴² Sénat, « Le contrôle de subsidiarité », Les activités européennes du Sénat concernant l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'OSCE, Commission des affaires européennes du Sénat, 1^{er} décembre 2009.

¹⁷⁴³ GUILLARD C., *Le rôle des parlements nationaux dans le traité de Lisbonne*, in ROSSETTO J., BERRAM-DANE A., PUTLER A. (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Tours : Presses universitaires François-Rabelais : Coll. Droit, 2010, p. 189.

En revanche, le Sénat a constaté dans son rapport d'information n°188 du 30 janvier 2008 qu'aucun effet notable n'a été enregistré sur la législation européenne après avoir introduit avec force juridique le principe de subsidiarité dans les traités¹⁷⁴⁴.

Cependant, le traité de Lisbonne n'a pas résolu toutes les questions relatives à la participation des parlements nationaux au fonctionnement de l'Union. Ce mécanisme du contrôle *ex ante* a déjà montré ses défauts. Beaucoup d'Etats membres n'étant pas concernés par la « culture de subsidiarité, il est dès lors compliqué de réunir un tiers, voire la moitié, des parlements pour travailler sur ce sujet. Cela explique que le nouveau contrôle de subsidiarité ne soit pas une priorité. Pour qu'il y ait une véritable réaction, il faudrait que ce principe soit menacé¹⁷⁴⁵.

B. Une approche « stratégique », centrée sur la stratégie « Europe 2020 » : garantie de l'efficacité de la politique de cohésion

L'efficacité et l'efficience des Fonds structurels relevant du Cadre Stratégique Commun (CSC)¹⁷⁴⁶, constituaient les enjeux majeurs pour la programmation 2014-2020. Dans leur préface commune au 5^{ème} rapport sur la cohésion, les deux ex-commissaires (l'ex-commissaire européen à la politique régionale Johannes HAHN et l'ex-commissaire européen László ANDOR) ne laissaient déjà pas de doutes à ce sujet¹⁷⁴⁷. En matière de bonne performance, notamment en ce qui concerne les objectifs européens établis, il est indispensable que tous œuvrent pour une politique de cohésion efficace (dans l'optique de résultats probants). Cela implique de se calquer au plus près de la stratégie « Europe 2020 » par la mise en place de programmes de qualité aux conditions précises comme, par exemple, l'obligation de donner la primeur à la transposition de la législation européenne compétente en matière d'environnement au lieu de l'investissement dans l'infrastructure environnementale et à fortes incitations

¹⁷⁴⁴ Sénat, Rapport fait par FRANÇOIS-PONCET J., « Le traité de Lisbonne », Rapport d'information n°188 (2007-2008), La commission des affaires étrangères, 30 janvier 2008.

¹⁷⁴⁵ SICARD F., DELCAMP A., « Les parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement », *Opus cité*, pp.10-11.

¹⁷⁴⁶ « Les fonds de l'UE couverts par le Cadre Stratégique Commun (CSC) sont le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds de Cohésion (FC), le Fonds Européen pour l'Agriculture et le Développement Rural (FEADER) et le Fonds Européen Maritime et de la Pêche (FEMP) ». Commission européenne, Position paper : « Position des services de la Commission sur le développement d'un Accord de Partenariat et de programmes au Luxembourg pour la période 2014-2020, Réf. Ares (2012) 1369418, 20 novembre 2012, p. 3.

¹⁷⁴⁷ Commission européenne, VON BRESKA E., Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, *Investir dans l'avenir de l'Europe*, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles, novembre 2010, pp. 2-3.

destinées à récompenser les régions ou les pays qui sont parvenus aux attentes de l'Europe¹⁷⁴⁸.

En ce qui concerne l'introduction d'une réserve de performance pour les Fonds du CSC, fondée sur les objectifs de la stratégie « Europe 2020 », la présidence polonaise a considéré que la mise en œuvre des incitations à la fois positives et négatives pourrait encourager les programmes moins ambitieux assortis d'objectifs plus modestes¹⁷⁴⁹. Des préoccupations similaires avaient été manifestées dans les recommandations du Comité des Régions (CdR) au printemps 2011¹⁷⁵⁰ et affirmées par la commission REGI¹⁷⁵¹ qui consiste à, du fait de sa logique allant à l'encontre de la philosophie même de la politique de cohésion et aussi de la marginalité probable de son efficacité, renoncer à la création d'une réserve de performance accordée aux régions les plus dynamiques¹⁷⁵².

Le président de la Commission a indiqué, en hiver 2013 lors d'un entretien sur le rôle que jouera la politique de cohésion dans la création de croissance et d'emplois, que l'un des principaux instruments mis en place pour réaliser les buts de la stratégie « Europe 2020 » est la politique de cohésion. Il s'agit là du plus grand investissement de l'Union européenne dans l'économie réelle¹⁷⁵³.

En septembre 2014, la Commission a introduit un réexamen à mi-parcours du fonctionnement du cadre financier pluriannuel, conformément à l'article 2 du règlement

¹⁷⁴⁸ Commission européenne, VON BRESKA, E., *Opus cité*, p. III.

¹⁷⁴⁹ JOUEN M. La politique de cohésion et le rôle des fonds structurels dans l'austérité, in NATALI D., VANHERCKE B., *Bilan social de l'Union européenne 2011*, *Opus cité*, pp. 130-131.

¹⁷⁵⁰ *Ibid.*, p. 131.

¹⁷⁵¹ « La commission REGI est responsable, au Parlement européen, du développement régional et de la politique de cohésion définis par les traités : elle compte 43 membres. La présidente est chargée de gérer tous les aspects des travaux de la commission : elle est entourée de quatre vice-présidents. La commission collabore étroitement avec le Conseil, la Commission européenne, le Comité des régions, les organisations de coopération inter-régionale, les autorités locales et régionales, pour façonner le cadre législatif du développement régional et de la politique de cohésion, y compris la dimension urbaine ». Parlement européen, Commissions, « La commission REGI », Mot de bienvenue, MIHAILOVA I., « Présidente de la commission du développement régional ».

¹⁷⁵² Commission européenne, Communiqué de presse, Comité des Régions (CdR), L'Assemblée de l'UE des représentants régionaux et locaux, *Politique de cohésion : le Comité des régions se félicite du vote de la commission REGI du Parlement européen et s'engage à poursuivre ses contributions aux prochaines négociations*, COR/12/47, Bruxelles, le 12 juillet 2012.

¹⁷⁵³ Commission européenne, « Politique de cohésion 2014-2020. La dynamique est enclenchée », Panorama Inforegio, Politique régionale et urbaine, n°48, hiver 2013, p. 5.

CFP¹⁷⁵⁴, en tenant compte du contexte actuel de crises multiples¹⁷⁵⁵. Ce réexamen était l'une des conditions préalables fixées par le Parlement pour accepter le Cadre financier pluriannuel 2014-2020. Cette communication a été accompagnée d'une proposition législative pour la révision du règlement CFP. Le règlement sur le CFP est adopté selon une procédure législative spéciale, définie par l'article 312 du traité FUE, au cours de laquelle le Conseil adopte le règlement relatif au CFP à l'unanimité après avoir obtenu l'approbation du Parlement. Cette procédure a été reportée à 2017, puisque l'Italie maintenait en novembre 2016 une réserve sur l'accord et avait besoin de plus de temps pour rejoindre le consensus¹⁷⁵⁶. Le réexamen à mi-parcours a défini la manière dont les programmes de cohésion sont utilisés pour soutenir la bonne gouvernance économique et la mise en œuvre des recommandations par pays¹⁷⁵⁷. Cette révision s'est caractérisée par des efforts concertés pour encourager la reprise économique et pour maintenir une réponse forte aux nouveaux défis liés à la migration et à la sécurité.

La nouvelle architecture de la politique pour le cadre financier 2014-2020 a défini de nouveaux objectifs à long terme pour la croissance et l'emploi (stratégie « Europe 2020 »). Ce paquet législatif semblait nécessaire afin de mieux harmoniser la politique avec ces objectifs en vue d'atteindre les résultats convenus en matière de croissance, d'emploi, de recherche et développement (R&D), etc.¹⁷⁵⁸.

En termes de concrétisation des objectifs de la stratégie « Europe 2020 », chaque Etat membre sera invité à établir un contrat de partenariat, avec la Commission dans lequel il évaluera ses engagements¹⁷⁵⁹. Le contrat de partenariat mentionnera notamment qu'il s'agit d'un accord ferme conclu entre la Commission et les Etats membres en ce qui concerne l'emploi

¹⁷⁵⁴ Règlement (UE, EURATOM) n°1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, J.O. L 347/884, 20 décembre 2013. Article 2 CFP : « Avant la fin de 2016 au plus tard, la Commission présente un réexamen du fonctionnement du cadre financier, en tenant pleinement compte de la situation économique qui existera à ce moment-là ainsi que des projections macroéconomiques les plus récentes. Le cas échéant, ce réexamen obligatoire est accompagné d'une proposition législative de révision du présent règlement en conformité avec les procédures prévues dans le TFUE. Sans préjudice de l'article 7 du présent règlement, les enveloppes nationales préallouées ne sont pas réduites dans le cadre d'une telle révision ».

¹⁷⁵⁵ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 : Un budget de l'UE axé sur les résultats, SWD(2016) 299 final, COM (2016) 603 final, Bruxelles, 14 septembre 2016, pp. 1-2.

¹⁷⁵⁶ Parlement européen, Cadre financier pluriannuel, Fiches techniques sur l'Union européenne, MILIĆEVIĆ V., décembre 2016.

¹⁷⁵⁷ *Ibid.*, p.12.

¹⁷⁵⁸ Commission européenne, Position des services de la Commission sur le développement d'un Accord de Partenariat et de programmes au Luxembourg pour la période 2014-2020, *Opus cité*, p. 3.

¹⁷⁵⁹ Commission européenne, Communiqué de presse, *Questions et réponses concernant le paquet législatif sur la politique européenne régionale, sociale et de l'emploi pour la période 2014-2020*, Memo/11/663, Bruxelles, 6 octobre 2011.

des fonds et les objectifs à atteindre. Une suspension, voire une annulation, du financement peut être envisagée dans le cas où aucun progrès n'aura été constaté¹⁷⁶⁰. Les Etats membres auront donc à choisir, parmi une liste de 11 objectifs conformes à la stratégie « Europe 2020 », les objectifs thématiques qu'ils ont décidé de cibler. Ils auront, en outre, à en définir les priorités d'investissement et les conditions préalables au financement européen¹⁷⁶¹.

En ce qui concerne le rapport entre politique de cohésion et stratégie « Europe 2020 », il s'agit d'une visibilité à améliorer. Cibler les priorités définies dans la stratégie « Europe 2020 » semble cohérent puisque les priorités de cette stratégie ont souvent une dimension européenne et sont de nature à favoriser la croissance¹⁷⁶². Dans son rapport sur la cohésion, de novembre 2015, la Commission a souligné que le RPDC intègre les Fonds ESI au « semestre européen » au regard de la progression affichée dans la réalisation de la stratégie « Europe 2020 »¹⁷⁶³. Durant la phase de programmation qui comprend les accords de partenariat et les programmes, un lien net est créé par les Etats membres entre l'intervention des Fonds ESI et la stratégie « Europe 2020 », en accentuant particulièrement sur les recommandations par pays¹⁷⁶⁴. Cependant, les Etats membres doivent fournir des rapports de progression (en 2017 et 2019) relatifs la réalisation des objectifs de la stratégie « Europe 2020 » et à la contribution des Fonds ESI à la mise en œuvre des recommandations par pays¹⁷⁶⁵. C'est au Parlement européen, au Conseil, au Comité des Régions (CdR) et au Comité économique et social européen (CESE), dans le cadre du « semestre européen », que le rapport stratégique et les conclusions extraites des rapports sur la progression seront remis par la Commission, à la fin 2017 et 2019¹⁷⁶⁶.

Selon un rapport d'avril 2009, rédigé par un groupe d'experts indépendants piloté par Fabrizio BARCA, l'innovation et la lutte contre le changement climatique (dans l'objectif de l'efficacité économique), la migration et les enfants (objectifs d'importance différente en matière de réduction des inégalités) ou les compétences et le vieillissement (objectifs d'égale

¹⁷⁶⁰ *Ibid.*

¹⁷⁶¹ Commission européenne, Communiqué de presse, « Questions et réponses concernant le paquet législatif sur la politique européenne régionale, sociale et de l'emploi pour la période 2014-2020 », *Opus cité*.

¹⁷⁶² KELBER A., « La politique de cohésion et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », *Bulletin de la Banque de France*, *Opus cité*, p. 120.

¹⁷⁶³ Commission européenne, Communication de la Commission, Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 : Textes officiels et commentaires, Direction générale de la politique régionale et urbaine - REGIO DG, novembre 2015, p.17.

¹⁷⁶⁴ *Ibid.*, p.17.

¹⁷⁶⁵ *Ibid.*, p.18.

¹⁷⁶⁶ *Ibid.*, p.18.

importance) constituaient la cible de la politique de cohésion à l'époque¹⁷⁶⁷.

Cependant, l'évaluation de la politique de cohésion illustre néanmoins la complexité de cet examen¹⁷⁶⁸. En effet, ce dernier relève de la compétence des Etats, sa réussite est en lien avec les facteurs sur lesquels la politique de cohésion est impuissante et, enfin, les problèmes qu'il traite concernent de nombreux acteurs. Par conséquent, l'identification de la contribution de cette politique structurelle au développement au sens large, évaluée à l'aide des seuls indicateurs macroéconomiques, est donc compliquée. En outre, c'est dans le capital humain qu'investit la politique de cohésion et non dans les infrastructures. Cela explique la difficulté de la lisibilité de sa contribution du fait du manque d'indicateurs adaptés et de communication¹⁷⁶⁹.

En revanche, une gestion plus efficace de la politique de cohésion, au service des trois domaines de la stratégie « Europe 2020 », n'exonèrera pas les institutions européennes de sa responsabilité de mobiliser d'autres mécanismes financiers et réglementaires de plus grande ampleur.

En 2015, le Parlement européen a adopté une résolution sur la relation entre la stratégie « Europe 2020 » et la politique de cohésion. Dans ce texte, adopté le 28 octobre 2015, il souligne que l'instrument principal de l'Union est la politique de cohésion. Cette dernière s'applique à la totalité des régions en matière d'investissement dans l'économie réelle. La politique de cohésion est en phase avec les objectifs d'« Europe 2020 » sans être un simple outil de mise en œuvre¹⁷⁷⁰. Il déplore, néanmoins, que les disparités à l'intérieur de l'Union européenne aient été augmentées par la crise économique et financière. Cela a eu aussi pour incidence la limitation de la réalisation des grands objectifs de la stratégie, principalement en matière d'emploi, de recherche et développement et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹⁷⁷¹. Il est en accord avec le fait que la base architecturale de la future politique de cohésion d'après 2020 et d'autres instruments du CFP seront établis après le réexamen de la stratégie « Europe 2020 » qui sera précédée par le lancement de la proposition de

¹⁷⁶⁷ *Ibid.*, p. 120.

¹⁷⁶⁸ GUYET R., « Les politiques de cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne », *Opus cité*.

¹⁷⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁷⁰ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 28 octobre 2015 sur la politique de cohésion et le réexamen de la stratégie Europe 2020 (2014/2246(INI)), P8-TA(2015)0384, Strasbourg, 28 octobre 2015, pt. 6.

¹⁷⁷¹ *Ibid.*, pt. 12.

réexamen/révision du cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2012-2020¹⁷⁷².

Parallèlement, lors de la session plénière du CdR du 11 février 2016, la commissaire Corina CRETU a soutenu l'idée d'intégrer l'indice « Europe 2020 » comme nouvel indicateur dans la politique de cohésion, en complément au PIB¹⁷⁷³. Assurer la complémentarité avec la stratégie « Europe 2020 » par la mise en place de divers mécanismes n'a pas été une tâche aisée jusqu'à aujourd'hui¹⁷⁷⁴. La plupart des régions des États membres nordiques et de nombreuses régions des États membres affichent de bons résultats dans l'indice « Europe 2020 ». Cet indice mesure la distance séparant les régions des objectifs fixés par l'Union. Il est à noter que les régions méridionales éprouvent le plus de difficultés et se retrouvent donc dans le bas du classement¹⁷⁷⁵.

En vue de garantir l'efficacité de la politique de cohésion, la nouvelle période de programmation doit prendre en considération la stratégie « Europe 2020 » comme indicateur pour l'attribution des Fonds. Il est à remarquer que quelques objectifs de la stratégie « Europe 2020 » sont contraires à la politique d'austérité économique mise en place dans le cadre global de la politique économique¹⁷⁷⁶. L'importance des indicateurs réside dans le fait qu'ils déterminent les bénéficiaires des allocations de la politique de cohésion. Jusqu'à présent, le PIB est le principal indicateur¹⁷⁷⁷ utilisé pour définir les programmes de cohésion.

Section 2. L'encadrement et la régulation de l'activité des agences de notation

Apparues au début du 20^{ème} siècle aux États-Unis en vue de faciliter l'évaluation du risque crédit, les ANC occupent une place centrale sur les marchés internationaux des valeurs mobilières et de la banque. La confiance des investisseurs et des consommateurs est très largement influencée par les notations de crédit. En effet, les notations financières intéressent

¹⁷⁷² *Ibid.*, pt. 28.

¹⁷⁷³ Committee of the Regions, Resolution on the European Commission's - Annual Growth Survey 2016, RESOL-VI/008, 116th plenary session, 10-11 February 2016, pt. 13.

¹⁷⁷⁴ Parlement européen, Briefing, Défis pour la politique de cohésion de l'Union européenne : Les enjeux de la future réforme de l'après-2020, EPRS - Service de recherche du Parlement européen, MARGARAS V., Service de recherche pour les députés PE 582.017, mai 2016, p.10.

¹⁷⁷⁵ *Ibid.*, p.10.

¹⁷⁷⁶ Parlement européen, Briefing, Défis pour la politique de cohésion de l'Union européenne : Les enjeux de la future réforme de l'après-2020, *Opus cité*, p.10.

¹⁷⁷⁷ Parlement européen, Le groupe du Parti populaire européen (groupe PPE), L'avenir de la politique de cohésion, Service Presse et Communications - Équipe Publications, Éditeur Pedro López de Pablo, novembre 2016, p. 20.

une large population ; cela passe par les investisseurs, les emprunteurs, les émetteurs et les administrations publiques lorsqu'ils envisagent un investissement ou un financement, ou les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les entreprises d'assurance, les Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières (OPCVM) en termes de référence dans une évaluation de solvabilité ou en matière de risques liés à leur activité d'investissement¹⁷⁷⁸.

Les ANC, sociétés de droit privé, « sont dans un rapport contractuel par rapport à l'émetteur et dans un rapport extracontractuel par rapport à tous ceux qui prennent en considération la notation »¹⁷⁷⁹. En raison de la crise financière de 2008, la législation européenne a organisé sa supervision, n'allant pas jusqu'à casser la structure concentrée de l'activité de notation ni jusqu'à la nationaliser¹⁷⁸⁰. Selon le rapport LAROSIERE publié en février 2009, les agences de notation ont réduit la perception du risque de crédit¹⁷⁸¹. Ce rapport a considéré que cette réduction de perception était due aux défaillances des méthodes de notation et de « la sous-estimation des corrélations entre les défauts qui risquent de se produire en période de récession »¹⁷⁸². Le règlement (CE) n°1060/2009 a identifié ainsi leur rôle en période de crise, en soulignant qu'elles ont échoué, « d'une part, à refléter suffisamment tôt la dégradation des conditions du marché dans leurs notations de crédit et, d'autre part, à adapter à temps leurs notations de crédit alors que la crise sur le marché s'était aggravée »¹⁷⁸³. Le règlement du 16 septembre 2009 se limitait à mettre en place des obligations d'enregistrement et de surveillance des ANC au niveau national. Il a été complété par huit règlements délégués de la Commission et modifié par le règlement (UE) n°513/2011¹⁷⁸⁴ qui a centralisé l'enregistrement et de surveillance des ANC au sein de l'Autorité européenne des marchés financiers (ci-après « AEMF »). La troisième modification a été apportée à la suite de la crise

¹⁷⁷⁸ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur « les agences de notation de crédit », COM (2008) 704 final 2008/0217 (COD), Bruxelles, 12 novembre 2008, p.12.

¹⁷⁷⁹ FRISON ROCHE M.-A., « Principes du droit de la régulation bancaire et financière : Périmètre du droit et périmètre de la régulation bancaire et financière », *MAFR : les fiches récentes*, 29 janvier 2014.

¹⁷⁸⁰ *Ibid.*

¹⁷⁸¹ Rapport de Larosière, « The high-level group on financial supervision in the EU », Bruxelles, 25 février 2009, paragraphes 18 et 19.

¹⁷⁸² *Ibid.*, paragraphe 20.

¹⁷⁸³ Règlement (CE) n°1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit, J.O. L 302/1, 17 novembre 2009, consid. 12.

¹⁷⁸⁴ Règlement (UE) n°513/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, J.O. L 145/30, 31 mai 2011.

des dettes souveraines par la directive 2013/14/UE¹⁷⁸⁵ et par le règlement (UE) n° 462/2013 en vue de procéder à la réduction des risques de perturbation des marchés, d'accroître l'indépendance et la transparence des ANC et de gérer certains conflits d'intérêts en instaurant une rotation obligatoire pour certains instruments financiers structurés complexes¹⁷⁸⁶(§.1). Cependant, en ce qui concerne le principe de responsabilité des agences de notation vis-à-vis des notations qu'elles publient, le règlement (UE) n°462/2013, a mis en place « une approche réglementaire commune visant à renforcer (...) la responsabilité des activités de notation de crédit, (...) tout en assurant un niveau de protection élevé aux consommateurs et aux investisseurs. Il fixe les conditions d'émission des notations de crédit, (...) afin de favoriser (...) une meilleure protection des consommateurs et des investisseurs »¹⁷⁸⁷. Ce règlement a fixé également des règles spécifiques afin « de tenir les agences de notation de crédit pour responsables si elles enfreignent de manière intentionnelle ou par négligence grave, les obligations que leur impose le règlement (CE) n°1060/2009 »¹⁷⁸⁸. En matière judiciaire, le règlement (UE) n°462/2013 a mis à charge des tribunaux nationaux « les questions de responsabilité civile qui concernent les agences de notation de crédit, qui ne sont pas couvertes ou définies par le présent règlement, y compris la causalité et la notion de négligence grave »¹⁷⁸⁹, tout en précisant que ces questions devraient être régies par le droit national¹⁷⁹⁰. Il demeure que la législation nationale en matière de responsabilité civile est pour l'instant le seul outil juridique capable de les réguler, l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF)¹⁷⁹¹ ayant le pouvoir de les superviser¹⁷⁹² (§.2).

¹⁷⁸⁵ Directive 2013/14/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs en ce qui concerne la dépendance excessive à l'égard des notations de crédit, J.O. L 145/1, 31 mai 2013.

¹⁷⁸⁶ Commission européenne, Communiqué de presse, « Des règles plus strictes pour les agences de notation de crédit vont entrer en vigueur », Bruxelles, 18 juin 2013.

¹⁷⁸⁷ Règlement (CE) n°1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit, J.O. L 302/1, 17 novembre 2009, considérant 69.

¹⁷⁸⁸ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, J.O. L 146/1, 31 mai 2013, consid. 33.

¹⁷⁸⁹ *Ibid.*, consid. 35.

¹⁷⁹⁰ *Ibid.*, consid. 35.

¹⁷⁹¹ « L'Autorité européenne des marchés financiers (en anglais : *European Securities and Markets Authority, ESMA*) a été instituée par le règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010. Elle succède au Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs mobilières (CESR) ». Site internet de l'Autorité des marchés financiers (AMF), « Relations institutionnelles : Europe », Les relations institutionnelles de l'AMF en Europe, Espace presse, 7 août 2014, disponible sur Internet <URL : <http://www.amf-france.org/L-AMF/Relations-institutionnelles/Europe.html>

¹⁷⁹² FRISON ROCHE M.-A., *Périmètre du droit et périmètre de la régulation bancaire et financière*, Opus cité.

§.1 L'évolution du cadre normatif de l'activité de notation

Dans le cadre de la réglementation de l'activité des agences de notation, l'adoption d'une réglementation européenne¹⁷⁹³ constituera un moyen efficace pour protéger les investisseurs et les marchés financiers européens contre le risque de mauvaises pratiques par les agences de notation¹⁷⁹⁴. La mise en vigueur en juin 2013 des nouvelles règles doit rendre les agences de notation plus comptables de leurs actes¹⁷⁹⁵. Ces mesures en place ont pour but aussi de réduire la dépendance excessive aux ratings¹⁷⁹⁶, tout en améliorant le processus d'activité de notation (A). Cependant, cette réglementation instaure un nouveau cadre juridique qui définit les méthodologies de l'activité, le déficit d'explication (en cas de changement de notation) et le manque de transparence et les conflits d'intérêts (B).

A. La réduction de la dépendance des régulateurs européens aux ratings

Les ANC offrent une évaluation du risque de défaut à un organisme ou à un titre donné. Aux termes de l'article 3 du règlement (CE) du 16 septembre 2009, la notation de crédit constitue : « un avis, émis par application d'un système de classification bien défini et bien établi prévoyant différentes catégories de notation, concernant la qualité de crédit d'une entité, d'une dette ou obligation financière, d'un titre de créance, d'actions privilégiées ou autres instruments financiers »¹⁷⁹⁷.

En application de la réglementation, les agences doivent rendre publiques les méthodes,

¹⁷⁹³ « Une approche uniforme est nécessaire pour créer un cadre au sein duquel les autorités compétentes des États membres pourraient s'assurer de l'application cohérente du nouvel ensemble d'exigences concernant les agences de notation. De par ses effets directs, le règlement constitue le meilleur instrument pour garantir cette approche uniforme cohérente dans l'ensemble de la Communauté. Dans aucun État membre, il n'existe actuellement de régime exhaustif d'enregistrement et de surveillance des agences de notation. Une directive, qui laisse aux États membres une certaine marge de manœuvre quant à la manière d'adapter leur ordre juridique interne au nouveau cadre législatif, ne serait donc pas efficace. Ne nécessitant pas de transposition par les États membres, un règlement permettra de mettre immédiatement en place le cadre uniforme requis pour rétablir promptement la confiance du marché dans les agences de notation ». Voir, Le choix de l'instrument dans le cadre de la proposition de la Commission européenne de novembre 2008 : Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur « les agences de notation de crédit », *Opus cité*, pp.7-8.

¹⁷⁹⁴ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les agences de notation, COM(2008) 704 final, 2008/0217 (COD), Bruxelles, 12 novembre 2008, p. 7.

¹⁷⁹⁵ Commission européenne, Communiqué de presse, « Agences de notation de crédit : la Commission adopte des normes techniques de réglementation pour mettre en œuvre de nouvelles règles plus strictes », Bruxelles, le 30 septembre 2014.

¹⁷⁹⁶ Autorité des marchés financiers (AMF), Rapport 2009 de l'AMF sur les agences de notation, Paris, 9 juillet 2009, p. 35.

¹⁷⁹⁷ Règlement (CE) n°1060/2009 du Parlement européen et du Conseil sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, article 3, paragraphe 1, a).

ainsi que les descriptions des modèles et des principales hypothèses de notation, sauf sa propre méthodologie de notation qui relève d'un « secret de fabrication »¹⁷⁹⁸. Les régulateurs, « AEMF en Europe, Securities and Exchange Commission (SEC) aux Etats-Unis¹⁷⁹⁹, n'ont pas de droit d'ingérence dans le contenu des notations de crédit et les méthodes »¹⁸⁰⁰. En vertu de l'article 7 du règlement (CE) du 16 septembre 2009, les agences doivent garantir que les informations qu'elles utilisent sont de sources fiables et que leurs analystes, leurs salariés ou toute autre personne physique soient dotés des connaissances et de l'expérience requises dans l'application du travail qui leur incombe¹⁸⁰¹. Selon le rapport spécial n° 22/2015 publié par la Cour des comptes européenne, l'AEMF a établi de solides bases, des risques tout de même importants demeurent. La Cour admet la durée moyenne du processus d'enregistrement qui a été diminué par l'AEMF. Cependant, il reste complexe. Il est bien entendu que les méthodes de notation de crédit doivent répondre à certains critères tels que la rigueur, être systématiques, sans discontinuités et validation. L'AEMF privilégie la rigueur¹⁸⁰² dans l'application de leurs méthodes. Pourtant, même si l'AEMF applique une surveillance sans faille ses règles et ses orientations sont incomplètes¹⁸⁰³.

Par ailleurs, la règle la plus remarquable de la nouvelle régulation de l'activité de notation concerne la réduction de la dépendance des autorités européennes de surveillance et du Comité européen du risque systémique à l'égard des notations de crédit¹⁸⁰⁴. Cette mesure prend plusieurs formes. Tout d'abord, l'article 5 *ter* du règlement (UE) n°462/2013 sur les agences de notation de crédit prévoit que l'ABE¹⁸⁰⁵, l'autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, (AEAPP)¹⁸⁰⁶ et l'AEMF

¹⁷⁹⁸ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la MCI, MONTESQUIOU A., « Agences de notation : pour une profession réglementée », *Opus cité*.

¹⁷⁹⁹ Aux Etats-Unis, la Securities and Exchange Commission SEC, créée par le Securities Exchange Act of 1934, est un organe indépendant chargé de garantir le bon fonctionnement des marchés financiers et de protéger les investisseurs. RAVIGNON A., *A Propos de la Securities and Exchange Commission (SEC) et de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF)*, Paris : Université Paris Ouest Nanterre – La défense, 14 avril 2008.

¹⁸⁰⁰ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la MCI, MONTESQUIOU A., « Agences de notation : pour une profession réglementée », *Opus cité*.

¹⁸⁰¹ *Ibid.*

¹⁸⁰² Cour des comptes européenne, « La surveillance, par l'UE, des agences de notation de crédit est bien en place, mais elle n'est pas encore totalement efficace », Rapport spécial n°22/2015, Luxembourg, 2015, pp. 25-29.

¹⁸⁰³ Cour des comptes européenne, « La surveillance des agences de notation de crédit reste perfectible, estime l'auditeur externe de l'UE », Communiqué de presse, Luxembourg, 1^{er} février 2016.

¹⁸⁰⁴ CHACORNAC J., « Réduire l'influence des agences de notation : un vœu pieux ? », Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France – CCI Paris IDF, *Lettre n°2014-17*, 16 juin 2014.

¹⁸⁰⁵ L'autorité européenne de surveillance, « Autorité bancaire européenne (ABE) », est instituée par le règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil.

¹⁸⁰⁶ L'AEAPP instituée par le règlement (UE) n°1094/2010 du Parlement européen et du Conseil.

ne font pas référence aux notations de crédit dans leurs orientations et recommandations lorsque de telles références sont susceptibles de pousser les participants au marché financier à recourir, de manière exclusive ou de manière mécanique à ces notations de crédit¹⁸⁰⁷. Ces trois régulateurs ont également le droit de réexaminer toutes les références aux notations de crédit figurant dans les orientations et recommandations existantes. En fait, plusieurs rapports ont exposé la nécessité de réduire le recours aux notations tels que le rapport du Groupe LAROSIERE 2009¹⁸⁰⁸ et Financial Stability Board¹⁸⁰⁹ ; cet exposé a fait rapidement consensus au sein des institutions européennes¹⁸¹⁰.

Ensuite, l'article 39 ter (UE) n°462/2013 prévoit que la Commission devait, au plus tard le 31 décembre 2015, soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil afin que soit décidée la suppression des références aux notations de crédit dans la législation de l'Union, au 1^{er} janvier 2020 « sous réserve d'avoir identifié et mis en œuvre des solutions alternatives appropriées »¹⁸¹¹.

Enfin, l'article 5 bis indique que les établissements financiers et les entreprises d'assurance procèdent à des évaluations internes des risques de crédit et ne recourent pas exclusivement ou mécaniquement à des notations externes¹⁸¹². Les autorités compétentes sectorielles surveillent les processus d'évaluations internes de crédit et l'adéquation des recours à des référence contractuelles aux notations de crédit. Le but est d'amoindrir les effets de ces références et d'éviter le recours systématique et mécanique aux notations en fonction des réglementations sectorielles spécifiques¹⁸¹³.

Après avoir présenté son rapport, en octobre 2015, sur l'opportunité de développer une

¹⁸⁰⁷ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, article 5 ter.

¹⁸⁰⁸ Rapport du Groupe Laroisière 2009, « The high-level Group on the financial supervision on the EU », Bruxelles, 25 février 2009.

¹⁸⁰⁹ « *Le Financial Stability Board incite les participants du marché à développer leur propre méthode d'évaluation des risques de crédit. Sous entendu, toute utilisation des notations des agences par un acteur du marché ne doit pas être systématique* ». *Financial Stability Board reports to G20 Leaders on global financial reforms*, réf. n°54/2010, 12 novembre 2010, [visité le 01/02/2015], disponible sur Internet <URL : http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/pr_101111b.pdf>

¹⁸¹⁰ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », Institut Montaigne, Paris, mars 2013, p. 1.

¹⁸¹¹ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, article 39 ter, paragraphe 1.

¹⁸¹² Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, article 5 bis, paragraphe 1.

¹⁸¹³ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, article 5 bis, paragraphe 2.

évaluation européenne de la qualité de crédit des dettes souveraines, conformément à l'obligation de rapport prévue à l'article 39 *ter*, paragraphe 2 du règlement (UE) n°462/2013, la Commission a répondu à plusieurs obligations de rapport prévues aux articles 39 et 39 *ter*, dudit règlement. Dans le cadre des observations de la Commission concernant la notation des dettes souveraines et les marchés obligataires de l'Union européenne, il importe d'indiquer que, depuis 2013, les rendements des obligations souveraines, qui constituent un indicateur essentiel pour les investisseurs, se situent à des niveaux proches d'avant-crise¹⁸¹⁴.

Dans son rapport du 19 octobre 2016, sur les outils de remplacement des notations de crédit externes (...), la Commission a souligné qu'une série d'actes juridiques de l'Union en matière des services financiers prévoit le recours aux notations externes de crédit. Parmi ces actes unilatéraux, on mentionne la directive 2013/14/UE, qui a instauré « des règles supplémentaires pour les sociétés de gestion ou d'investissement (...), en vertu desquelles les méthodes de gestion des risques ne doivent plus reposer exclusivement et mécaniquement sur les notations externes de crédit »¹⁸¹⁵ ; le règlement EMIR¹⁸¹⁶ qui impose aux contreparties centrales, l'obligation de proposer une analyse contradictoire ou de compléter leur évaluation au moyen de leur propre analyse, en cas de recours aux notations externes ; la directive Solvabilité II¹⁸¹⁷ qui prévoit la vérification, par les investisseurs du marché, du bien-fondé des notations externes de crédit¹⁸¹⁸ ; et la directive CRD IV¹⁸¹⁹ et le règlement CRR¹⁸²⁰ qui

¹⁸¹⁴ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité de développer une évaluation européenne de la qualité de crédit des dettes souveraines, COM (2015) 515 final, Bruxelles, 23 octobre 2015, p.7.

¹⁸¹⁵ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, pp. 4-5.

¹⁸¹⁶ Règlement (UE) n°648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, J.O. L 201/1, 27 juillet 2012.

¹⁸¹⁷ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), J.O. L 335/1, 17 décembre 2009.

¹⁸¹⁸ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, p. 6.

¹⁸¹⁹ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE, J.O. L 176/338, 27 juin 2013.

¹⁸²⁰ Règlement (UE) n°575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n°648/2012, J.O. L 176/1, 27 juin 2013.

prévoient différents traitements des risques associés à une exposition¹⁸²¹.

Selon certains auteurs, ces règles déclinent les principes du Comité de Bâle destinés à renforcer la résilience du secteur bancaire (Bâle 3)¹⁸²². Il y a lieu de noter que le deuxième document consultatif Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (ci-après « CBCB ») sur le contrôle bancaire du 11 mars 2016 envisage différentes solutions pour remplacer les notations externes¹⁸²³. Cependant, les mesures du risque de crédit fondée sur le marché, les outils d'évaluation interne du risque de crédit et les évaluations de tiers, qui constituent les principales solutions alternatives aux évaluations externes semblent, d'après l'avis technique de l'AEMF, irréalisable sur le marché¹⁸²⁴.

La seule solution retenue par la Commission en la matière, était de concentrer la surveillance sur les CRR/CRD IV et la directive Solvabilité II qui sont parmi les seules dispositions législatives de l'Union à vouloir inciter les établissements financiers et les entreprises d'assurance à recourir aux évaluations des agences de notation dans des domaines critiques¹⁸²⁵. La problématique consistait plutôt à déterminer une alternative des notations. La nouvelle législation évite la solution de facilité qui aurait consisté à remplacer les notations par un autre indicateur du risque de crédit¹⁸²⁶. Avoir recours à des indicateurs de marché tels que les CDS (Credit Default Swaps) et les CDS transformés en ratings (CDS Implied Ratings) a prouvé ses limites. Il est apparu, depuis les nombreuses dégradations de notes infligées depuis le début de la crise de la dette souveraine, qu'il faut se détacher de ces indicateurs. C'est ainsi qu'il faut s'orienter vers la « responsabilisation » des investisseurs préconisée par la résolution législative¹⁸²⁷.

¹⁸²¹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, p. 6.

¹⁸²² MONTILLOT N. (dir.), *Capital Requirement Regulation : Exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et entreprises d'investissement*, Landwell & Associés, Société d'avocats, 2013, p. 3.

¹⁸²³ Banque des Règlements Internationaux (BRI), Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), Révision de l'approche standard pour le risque de crédit, Deuxième document consultatif, Document publié aux fins de consultation pour commentaires jusqu'au 11 mars 2016, décembre 2015.

¹⁸²⁴ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, pp. 3, 6, 7 et 9.

¹⁸²⁵ *Ibid.*, pp. 6 et 9.

¹⁸²⁶ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*.

¹⁸²⁷ *Ibid.*

La détermination d'une alternative aux ratings constitue plus « un préalable qu'un point d'arrivée ». Le raisonnement du concept législatif est fondé sur un excès de présomption à propos de la possibilité d'adopter des méthodes permettant la synthèse qualitative à des fins prédictives de l'appréciation du risque d'investissement¹⁸²⁸.

B. L'encadrement du processus de décision des agences de notation

En termes d'évaluation et d'incidence des législations européennes sur les ANC en matière de gouvernance, la Commission a souligné l'importance à ce que les grandes ANC, qui dominent le marché de la notation, aient un comportement exemplaire et émettent des notations de haute qualité¹⁸²⁹. Dans son rapport sur « les éléments déstabilisateurs ayant aggravé la crise », la Banque de France a considéré que, les notations des produits dits structurés ont fait l'objet d'erreurs d'appréciation des ANC puisque leurs méthodologies n'intégraient pas les risques apparus déterminants dans l'évolution des cours lors de la crise de 2008, tel que le risque d'illiquidité¹⁸³⁰. Dans le cadre du marché des obligations qui repose sur les obligations directes et sur les produits structurés¹⁸³¹, ces derniers ont, du fait de leur nature même, une « volatilité bien supérieure à celle des obligations »¹⁸³². Or, une échelle de notation différente pour ces produits structurés et pour les produits obligataires aurait aidé

¹⁸²⁸ CHACORNAC J., « Réduire l'influence des agences de notation : un vœu pieux ? », *Opus cité*.

¹⁸²⁹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, p.19.

¹⁸³⁰ Banque de France, « La crise de la dette souveraine », *Opus cité*, p. 35.

¹⁸³¹ « Parmi les titres de dette évalués par les agences, les produits structurés sont un cas à part en raison de la complexité qui les caractérise. La titrisation est née en 1960 aux Etats-Unis avant de se développer en Europe dans les années 2000. Elle permet aux banques de se financer sur une base plus large que les seuls dépôts des clients. Grâce à cette technique financière, des banques vendent des prêts bancaires à une entité intermédiaire appelée véhicule de titrisation. Celui-ci se finance en émettant sur le marché des titres négociables adossés aux actifs qu'il a achetés. Ces titres (obligations, billets de trésorerie, etc.) sont ensuite regroupés en fonction du risque et du rendement associés pour former des « produits structurés ». L'intérêt de la titrisation est donc de transformer des créances illiquides – prêts hypothécaires, prêts automobiles, prêts étudiants, prêts à la consommation, encours de cartes de crédit, créances commerciales, etc. – en titres liquides, négociables directement sur les marchés. Chacun de ces produits structurés est découpé en trois « tranches », en fonction de la qualité des crédits émis : « senior », « mezzanine » et « junior » (par ordre décroissant de qualité). Chaque tranche peut être soumise individuellement à la notation ». COLLARD F., « Les agences de notation », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2156-2157, 2012, p. 24 : « Ces produits sont actuellement réglementés tant au niveau européen que national mais souvent de façon incomplète et incohérente. Cette incohérence est source de risques pour la protection de l'investisseur et le bon fonctionnement des marchés. La récente crise financière a accentué les préoccupations causées par cette situation ». Voir Commission européenne, Banques et finance, Services financiers de détail, *Les produits d'investissement de détail*, 9 décembre 2014.

¹⁸³² Banque de France, « La crise de la dette souveraine », *Opus cité*, p. 35.

les investisseurs à mieux identifier la différence des risques liés aux produits issus de la titrisation¹⁸³³.

La question de la légitimité de l'activité de notation des risques souverains se pose de manière accrue depuis la crise de 2008. Certains économistes et juristes s'interrogent sur les procédés employés, remettent en cause le manque de transparence des décisions prises par les agences de notation et le moment choisi pour faire leurs annonces. Ils souhaiteraient que les changements de notation soient étayés d'explication, notamment, en cas de déficit. Enfin, ils émettent l'idée que des conflits d'intérêt pourraient venir interférer dans l'établissement d'une notation¹⁸³⁴.

En matière de prévention de tout conflit d'intérêts qui pourra survenir au cours du processus de notation, le règlement ANC a prévu¹⁸³⁵ l'établissement d'une structure de contrôle interne, constituée d'administrateurs non exécutifs indépendants bénéficiant des connaissances minimales et d'une bonne réputation¹⁸³⁶. Le règlement ANC a prévu des règles et des procédures internes applicables aux analystes et aux autres membres du personnel associés directement aux activités de notations de crédit. Le règlement (CE) n° 1060/2009 ne s'est pas prononcé sur les conflits d'intérêts causés par le fait qu'un actionnaire soit membre de l'organe d'administration ou de surveillance d'une entité notée¹⁸³⁷. Il s'est limité à la question des conflits d'intérêts causés par les analystes. En vue de renforcer la perception de l'indépendance d'une ANC vis-à-vis d'un établissement noté, la modification de 2013 du règlement ANC a prévu d'étendre le champ d'application des règles existantes aux conflits d'intérêts causés par les actionnaires ou les membres ayant un rôle important dans le processus de notation¹⁸³⁸. Dans son rapport de 2016 sur les ANC, la Commission a souligné que

¹⁸³³ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, sur les défaillances de la régulation bancaire et financière, présenté par M. SÉBASTIEN HUYGHE, Rapport n°2208, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2009, pp. 32-33.

¹⁸³⁴ Banque de France, Les éléments déstabilisateurs ayant aggravé la crise : Le rôle des agences de notation dans la crise de l'endettement souverain, *Opus cité*, p. 37.

¹⁸³⁵ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, article 5 quater, paragraphe 4.

¹⁸³⁶ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, p. 20.

¹⁸³⁷ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, consid. 20.

¹⁸³⁸ *Ibid.*, consid. 20.

l'application pratique des règles imposant des limitations à l'influence exercée par les actionnaires sur les ANC, reste floue, dès lors que le terme « actionnaire » ne fait pas l'objet d'une définition commune au niveau européen¹⁸³⁹. Il convient de noter que le terme « actionnaire » comprend le « bénéficiaire effectif » au sens de l'article 3 de la Directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005¹⁸⁴⁰.

Lors de la dernière révision dudit règlement, des obligations supplémentaires relatives aux notations souveraines ont été ajoutées. Cette modification a prévu que les ANC devront fournir simultanément un rapport de recherche accessible au public qui comprend des évaluations détaillées de tous les paramètres, hypothèses, limites et incertitudes ainsi que toutes autres informations qui ont motivé cette notation¹⁸⁴¹.

En outre, le problème concernant les relations d'affaires à long terme entretenues entre les agences de notation et les émetteurs avait déjà été identifié dans le règlement (CE) n°1060/2009. Cette relation fait naître un risque de familiarité, qui pourrait, à terme, compromettre l'objectivité et l'impartialité des ANC. De fait, les ANC mandatées et rémunérées et les émetteurs sont réciproquement soumis à des incitations favorisant le maintien de relations d'affaires à long terme, telles que l'effet de « verrouillage » par lequel un émetteur s'abstient de changer d'ANC, et l'émission par ces ANC, des notations exagérément favorables¹⁸⁴². Le règlement (CE) n°1060/2009, a déjà imposé le principe de rotation afin de modifier graduellement la composition des groupes d'analystes tout comme celle des comités de notation de crédit, de manière à garantir leur indépendance¹⁸⁴³. Toutefois, la qualité et la continuité des notations pourraient pâtir de la rotation fréquente des agences de notation de crédit¹⁸⁴⁴. Il est donc nécessaire d'envisager que le mécanisme de rotation soit doté de

¹⁸³⁹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, p. 20.

¹⁸⁴⁰ Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, J.O. L309/15, 25 novembre 2005, article 3, point 6).

¹⁸⁴¹ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, Annexe I, section D, partie III, pts. 1 et 2.

¹⁸⁴² *Ibid.*, consid. 12.

¹⁸⁴³ Règlement (CE) n°1060/2009 du Parlement européen et du Conseil sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, pt. 16 et article 6 ter.

¹⁸⁴⁴ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, consid. 13.

garanties suffisantes pour que le marché l'assimile progressivement. Il pourrait être convenable que ce mécanisme ne s'applique qu'aux retitrisations¹⁸⁴⁵.

Malgré l'avantage de cette disposition dans le combat du conflit d'intérêts, elle présente un certain nombre d'inconvénients. Il s'agit d'un risque de rupture analytique lors du « passage de relais » d'une agence à une autre¹⁸⁴⁶. Le Parlement européen qui était conscient de ce défaut a prévu d'instaurer « à la fin de la durée maximale de la relation contractuelle, une obligation de fournir à l'agence suivante une série d'informations, au sujet de l'émetteur et des instruments financiers notés (dossier de transmission) »¹⁸⁴⁷. Cependant l'apparition d'une rente pour les nouveaux entrants est à craindre. De ce fait, la stimulation sur le marché des retitrisations pourrait être stimulée au détriment de l'élimination des conflits d'intérêts¹⁸⁴⁸. Toutefois, le règlement (UE) n°462/2013 indique que l'application efficace de ces règles est tributaire de la présence d'un nombre suffisamment élevé d'agences de notation en dehors de celles sortantes dans le cas de rotation et de celles réalisant des notations de crédit pour le même émetteur¹⁸⁴⁹. Si le choix en matière d'agences de notation n'est pas faisable pour l'émetteur du marché, l'efficacité de mise en œuvre de ces règles, en lien avec l'indépendance, sera remise en question¹⁸⁵⁰.

Selon certains auteurs, les conflits d'intérêts sont une faiblesse qui a miné la crédibilité et l'incapacité des agences de notation à appréhender le risque de crédit des produits structurés. Ils considèrent que les agences, qui n'ont pas su rester éloignées des débats relatifs aux commissions versées par les émetteurs, ont une large responsabilité dans les conflits d'intérêts¹⁸⁵¹. Partant de cette hypothèse, on remarque que plusieurs observateurs estiment

¹⁸⁴⁵ *Ibid.*, consid. 13.

¹⁸⁴⁶ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, p. 8.

¹⁸⁴⁷ Résolution législative du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur « les agences de notation de crédit », *Opus cité*, article 7 ; Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, consid. 13.

¹⁸⁴⁸ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, p. 8.

¹⁸⁴⁹ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, consid. 21.

¹⁸⁵⁰ Résolution législative du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur « les agences de notation de crédit », *Opus cité*, article 14.

¹⁸⁵¹ GAILLARD N., *Les agences de notation*, Paris : La Découverte : Collection Repères, 2010, p.112.

que les dispositions relatives aux commissions perçues par les agences de notation sont susceptibles de lutter efficacement contre les conflits d'intérêts.

Le règlement (UE) n°462/2013 a prévu que les commissions facturées à leurs clients ne soient pas discriminatoires et qu'elles soient basées sur la réalité des coûts et qu'elles ne soient pas proportionnelles au niveau de la notation du crédit et encore moins aux résultats des tâches effectuées¹⁸⁵². Cette disposition a complété utilement le règlement (CE) n°1060/2009 qui précise que la rémunération des analystes ne dépend pas des honoraires versés par l'émetteur de dettes qu'ils notent. Ainsi qu'« une liste des commissions facturées à chaque client pour chacune des notations de crédit et tout service accessoire fourni »¹⁸⁵³. La non-discrimination relative aux commissions facturées aux clients des ANC pour la fourniture de services de notation, contribuera à la réduction des risques de conflit d'intérêts et à la préservation d'une concurrence loyale sur le marché de la notation de crédit¹⁸⁵⁴.

Outre cela, la législation européenne est allée plus loin concernant la transparence des méthodes des agences. Elle a indiqué que les agences de notation publient, à la fin de décembre de chaque année, le calendrier des douze mois suivants comprenant les dates de publication des notations souveraines¹⁸⁵⁵. Compte tenu de la spécificité des notations souveraines pour réduire le risque de volatilité, le règlement (UE) n°462/2013 stipule l'obligation des agences de notation de ne publier leurs résultats qu'après la clôture des marchés boursiers dans l'Union et au moins une heure avant leur réouverture¹⁸⁵⁶.

Malgré l'objectif, précisé par le législateur, d'éviter que des dégradations de notes n'amplifient la volatilité sur les marchés et ne compliquent le financement des Etats, cette disposition pourra créer une distorsion dans le processus de notation d'une agence¹⁸⁵⁷ et cela aura pour incidence la dévalorisation des notations souveraines, reflet fidèle du risque de

¹⁸⁵² Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, Annexe I, section B, point 3 quater.

¹⁸⁵³ *Ibid.*, l'annexe I du règlement (CE) n°1060/2009 modifiée, paragraphe 8, pt. a).

¹⁸⁵⁴ *Ibid.*, consid. 38.

¹⁸⁵⁵ *Ibid.*, consid. 42.

¹⁸⁵⁶ *Ibid.*, consid. 42.

¹⁸⁵⁷ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, p. 11.

crédit de l'émetteur pour quelques jours. En cas de notations non demandées et publiées trois fois par an au maximum, cette dévalorisation aura encore plus de poids¹⁸⁵⁸.

Par ailleurs, l'article 8 quinquies du règlement (UE) n°462/2013 a prévu que les ANC donnent à l'AEMF les informations liées à la notation (comme, par exemple, la note, les perspectives attribuées à l'élément évalué et les informations relatives au type de notation et le type d'initiative de notation, la date et l'heure de la publication¹⁸⁵⁹). Cette disposition contribuera à la réduction des asymétries d'information en accordant aux investisseurs un tableau de bord précisant les notations attribuées aux divers émetteurs de dettes. En outre, elle accroîtra la transparence de l'activité de notation et accorde aux petites agences l'opportunité de gagner en notoriété¹⁸⁶⁰.

Dans son analyse du règlement ANC en matière de gouvernance, la Commission a constaté que malgré la contribution des dispositions dudit règlement à la garantie de l'indépendance des ANC, elles semblent toutefois être préventives¹⁸⁶¹. Des coûts de mise en œuvre pour les ANC découleront de certaines dispositions, selon l'avis technique de l'AEMF. En revanche, ces coûts (modification des systèmes informatiques, formation, procédure de conformité et juridiques, cadre de gouvernance récemment introduit pour les ANC) seront bénéfiques à long terme¹⁸⁶². Selon la Commission, si les changements n'ont pas d'effets visibles immédiatement dans la pratique de la notation de crédit, l'objectif des dispositions de doter les régulateurs des outils nécessaires au contrôle des ANC passant outre les dispositions du règlement ANC en matière de gouvernance est atteint. Ainsi, pour que le régime de sanction prévu par le règlement ANC devienne un mécanisme de dissuasion crédible et proportionné, une révision s'impose¹⁸⁶³.

§.2 Responsabilisation et supervision de l'activité des agences de notation

¹⁸⁵⁸ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, p.11.

¹⁸⁵⁹ Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*, article 8 quinquies, point 14.

¹⁸⁶⁰ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, pp. 9-10.

¹⁸⁶¹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, *Opus cité*, p. 22.

¹⁸⁶² *Ibid.*, p.22.

¹⁸⁶³ *Ibid.*, p.23.

Le problème juridique réside dans le fait que l'activité de notation n'est pas localisable. Si une certaine proximité géographique est nécessaire entre le ou les analystes de l'agence et l'émetteur, rien n'oblige qu'ils résident dans le même Etat¹⁸⁶⁴. Les agences de notation « peuvent donc facilement se jouer des frontières nationales et user, voire abuser, de l'arbitrage réglementaire »¹⁸⁶⁵. Le droit européen, et plus particulièrement le règlement (UE) n°462/2013 du 21 mai 2013, a cependant instauré un régime de responsabilité civile pour les agences de notation (A). Cette responsabilité dépend parfois de la législation nationale en vigueur, ce qui les conduit à choisir le système juridique le moins répressif pour le régime contractuel de ses clients (B).

A. Une règle particulière en matière de responsabilité civile des agences de notation

Le principe de responsabilité des agences de notation a été affirmé et inscrit au niveau européen par le biais de la nouvelle législation européenne. En effet, seul le règlement (UE) n°462/2013 permet d'harmoniser le droit applicable et de se mettre à l'abri de la législation étatique la plus convenable au sein de l'Union¹⁸⁶⁶.

L'instauration de ce principe de responsabilité est l'une des dispositions les plus attendues de la nouvelle réglementation européenne¹⁸⁶⁷. La responsabilité des agences de notation est reconnue par les législateurs européens mais, pour qu'elle reste indépendante, objective et fiable, il est important que les notations de crédit soient élaborées dans le respect total des dispositions du règlement (CE) n°1060/2009. En revanche, le lien contractuel entre l'agence de notation et l'investisseur étant inexistant, ce dernier n'est pas toujours en mesure de remettre cette responsabilité en question. Cela explique qu'un droit de recours pourrait être établi pour les investisseurs pouvant souffrir d'une notation de crédit formulée en dehors des dispositions évoquées ci-dessus et pourrait, de ce fait, mettre en cause la responsabilité de l'agence de notation. « Les infractions qui n'ont pas d'impact sur la note finale, telles que les manquements aux obligations de transparence, ne devraient pas ouvrir droit à une action en

¹⁸⁶⁴ Sénat, Rapport fait par P. MARINI, Communiqué sur « les dispositions des articles L. 544-5 et 544-6 du code monétaire et financier, relatives à la responsabilité des agences de notation », Paris, 15 octobre 2010, p. 2.

¹⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁸⁶⁶ Sénat, MONTESQUIOU A., « Agences de notation : pour une profession réglementée », Rapport d'information n°598 - 2011-2012, 18 juin 2012, *Opus cité*.

¹⁸⁶⁷ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, p. 10.

responsabilité civile »¹⁸⁶⁸. Ce cadre juridique semble pragmatique et équilibré. Outre cela, le législateur européen a considéré que seules les agences de notation, qui ont dérogé volontairement ou par négligence grave, pourraient être tenues pour responsables. Elles pourraient être déchargées de toute responsabilité si leur manquement intervient alors qu'elles ont conscience de leurs devoirs. La relativité du jugement impliquant des facteurs économiques complexes et des méthodes différentes, il ressort que des variantes dans les résultats peuvent être observées sans pour autant qu'ils soient considérés comme inexacts¹⁸⁶⁹. En revanche, la responsabilité civile d'une agence de notation de crédit peut être reconnue comme intentionnelle ou par négligence grave. Un recours peut être entamé par un investisseur lorsque l'une des infractions énumérées à l'annexe III a été commise et qu'elle a eu une incidence sur une notation de crédit à laquelle s'est fié un investisseur lors de l'achat d'un instrument noté¹⁸⁷⁰. Il est donc exigé des agences non pas une obligation de résultat mais une obligation de moyens¹⁸⁷¹. Cela va dans le sens du souhait du législateur et de l'adoption des dispositions inhérentes au retrait des références aux notations dans les réglementations financières. Les ratings sont dès lors relégués au rang de simples opinions¹⁸⁷².

La limite de ce régime de responsabilité civile réside dans la difficulté d'évaluer le préjudice subi par le plaignant¹⁸⁷³. Comme par exemple, en cas de non respect des règles de notation obligatoire pour certains instruments financiers structurés complexes¹⁸⁷⁴ ou en cas de violation des dispositions juridiques en matière de lutte contre les conflits d'intérêts par une agence de notation. C'est le cas aussi lorsque le préjudice est considéré comme supérieur, au cas où il s'agit d'un acte volontairement et consciemment commis. Comme par exemple, en cas de dépassement de la limite de la participation par actionnaire au capital des agences de notation¹⁸⁷⁵. Toutefois, une distinction est faite entre une infraction réalisée intentionnellement et une infraction due à une négligence grave. La première est moralement condamnable ; en

¹⁸⁶⁸ Résolution législative du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur « les agences de notation de crédit », *Opus cité*, considérant 24.

¹⁸⁶⁹ Résolution législative du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur « les agences de notation de crédit », *Opus cité*, considérant 25.

¹⁸⁷⁰ *Ibid.*, article 35 bis.

¹⁸⁷¹ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, p.10.

¹⁸⁷² *Ibid.* p. 10.

¹⁸⁷³ *Ibid.*, p. 10.

¹⁸⁷⁴ Commission européenne, Communiqué de presse, « Des règles plus strictes pour les agences de notation de crédit vont entrer en vigueur », *Opus cité*.

¹⁸⁷⁵ *Ibid.*

revanche, la seconde peut conduire à un préjudice plus lourd¹⁸⁷⁶.

Cette position a été affirmée lors du rapport d'informations du Sénat n°598, lequel a indiqué que, du fait de sa subjectivité, l'erreur de notation s'avère difficile à identifier. Cela explique que l'on ait recours à la recherche d'une responsabilité procédurale dans les manquements de l'agence notamment dans la méthodologie, ses procédures internes, etc.¹⁸⁷⁷.

B. Une responsabilité civile au regard du « droit national applicable »

En effet, les agences évitent les systèmes juridiques trop « répressifs » de peur qu'ils interfèrent dans leurs affaires. Elles préfèrent les pays comme le Royaume-Uni, par exemple, qui privilégie le principe selon lequel c'est à l'acheteur d'être vigilant¹⁸⁷⁸.

Le considérant 69 du règlement européen du 16 septembre 2009 dispose que « tout recours visant des agences de notation en relation avec une violation des dispositions du présent règlement devrait être effectué conformément au droit national applicable en matière de responsabilité civile »¹⁸⁷⁹. Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 35 bis du règlement européen n°462/2013, c'est au droit national privé (applicable selon les dispositions du droit international privé) que devrait incomber la responsabilité civile des agences de notation de crédit (non couvertes par le règlement cité précédemment), la causalité et la notion de négligence. Pour les Etats membres, la responsabilité devrait tomber sous le coup des règles nationales, plus favorables aux investisseurs, qui ne sont pas fondées sur une infraction du présent règlement¹⁸⁸⁰.

Malgré le manque d'harmonisation de la réglementation européenne, la France avait déjà pris les devants avec l'adoption de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 (LRBF), laquelle a permis d'introduire des dispositions sur la responsabilité des agences

¹⁸⁷⁶ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité*, p.10.

¹⁸⁷⁷ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la MCI, MONTESQUIOU A., « Agences de notation : pour une profession réglementée », *Opus cité*.

¹⁸⁷⁸ COLLARD F., *Les agences de notation*, *Opus cité*, p. 46.

¹⁸⁷⁹ Règlement (CE) n°1060/2009 du Parlement européen et du Conseil sur les agences de notation de crédit, *Opus cité*.

¹⁸⁸⁰ Résolution législative du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur « les agences de notation de crédit », *Opus cité*, article 35 bis.

de notation¹⁸⁸¹. Ainsi, l'article L. 544-5 du code monétaire et financier CMF a prévu que les agences devront répondre juridiquement de leur responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle devant leurs clients, les tiers et aux conséquences graves inhérentes à leurs erreurs (fautes ou manquements) dans la mise en œuvre des obligations définies dans le règlement (CE) n°1060/2009 (...) ¹⁸⁸². L'un des principaux apports de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 544-5 du CMF est l'acceptation du principe de la responsabilité des agences de notation lorsqu'elle a été à l'origine d'un préjudice causant des désagréments à un tiers. On est, dès lors, amené à s'interroger quant à la légitimation de cette affirmation car le droit commun des articles 1382 et 1383 du Code civil C. civ. avait déjà prévu la surveillance des agences de notation¹⁸⁸³.

Par ailleurs, l'article L. 544-6 du même C. civ. a prévu que « les clauses qui visent à exclure la responsabilité des agences de notation de crédit mentionnées à l'article L. 544-4 sont interdites et réputées non écrites »¹⁸⁸⁴.

En outre, la question du risque d'une « délocalisation » des contrats destinée à bénéficier d'un droit de responsabilité plus clément a pourtant été sérieusement considéré lors de l'adoption de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière¹⁸⁸⁵. Le recours à la notion de « loi de police » a même été envisagé « pour faire obstacle à toute délocalisation cherchant à éluder notamment l'interdiction des clauses exclusives de responsabilité. Cette proposition n'a cependant pas été retenue, laissant ainsi aux parties aux contrats d'abonnement ou de notation conclus avec une agence, la possibilité d'échapper à l'application des règles de droit français »¹⁸⁸⁶.

Plusieurs initiatives des autorités compétentes ont été entreprises en vue de faciliter ou d'engager les actions en responsabilité civile à l'encontre des ANC devant les juridictions. A titre d'exemple, le Parquet de Trani (Italie) a demandé, le 12 novembre 2012, de renvoyer en justice les analystes et les dirigeants des ANC Standard & Poor's et Fitch pour violation de la réglementation européenne sur les activités de notation. Le procureur de Trani, Michel RUGGIERO, a estimé que devaient être jugés Deven Sharma, président de S&P entre 2007 et

¹⁸⁸¹ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la MCI, MONTESQUIOU A., « Agences de notation : pour une profession réglementée », *Opus cité*.

¹⁸⁸² Code monétaire et financier français, article L. 544-5.

¹⁸⁸³ CLEDAT X., « Agences de notation : de la délicate mise en œuvre de leur responsabilité civile », *Revue Lamy Droit civil*, n°96, 2012.

¹⁸⁸⁴ Code monétaire et financier français, article L. 544-6.

¹⁸⁸⁵ CLEDAT X., « Agences de notation : de la délicate mise en œuvre de leur responsabilité civile », *Opus cité*.

¹⁸⁸⁶ *Ibid.*

2011, le directeur opérationnel de la notation chez Fitch, David Michael Willmoth Riley, et l'ancien président indien Standard & Poor's Deven Sharma, Jann Ballscomme organisme responsable pour l'Europe et les analystes britanniques Eileen Zhang et Frank Gill ainsi que l'Allemand Moritz Kraemer. Ils ont été accusés de manipulation du marché puisqu'ils étaient à l'origine des évaluations artificieuses qui ont contribué, en 2011, à déstabiliser le marché des valeurs mobilières. L'un des rapports périodiques mis en question était celui publié par Standard & Poor's en septembre 2011. Ce rapport a été accusé d'être dépourvu d'éléments objectifs et de causer, par conséquent, la dégradation de la note souveraine italienne de A+ à A et plus tard à BBB+¹⁸⁸⁷, pour buts spéculatifs.

Dans un exemple d'une action en responsabilité introduite devant les juridictions allemandes, le 13 décembre 2012, la Cour de cassation a confirmé la décision rendue par la Cour d'appel de Francfort du 29 novembre 2011, qui a établi « la compétence contestée des juridictions allemandes pour connaître d'une action en responsabilité introduite contre Standard & Poor's en raison du caractère trompeur de sa notation des obligations émises par Lehman Brothers »¹⁸⁸⁸.

¹⁸⁸⁷ SACCHETTI C., « Processo alle agenzie di rating : è a Trani che si stabilisce chi fece cadere B. », *Il Fatto Quotidiano*, 13 ottobre 2015.

¹⁸⁸⁸ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 13. Dezember 2012, Az. III ZR 282/11, in COLMANT B. (dir.), *Les agences de notation financière : Entre marchés et États*, Bruxelles : Ed. Larcier : Coll. Cahiers financiers, 1^{er} éd., juillet 2013, p.198.

Titre 2. La « méthode de la délégation »¹⁸⁸⁹ dans le cadre de l'« intégration négative »¹⁸⁹⁰ au regard des risques financiers

Les aides d'Etat octroyées au secteur financier au cours de la crise de 2008 ont été bénéfiques. Les liquidités injectées « ont empêché la débâcle financière, contribué à la réouverture des marchés, mis davantage de fonds à la disposition de l'économie réelle et des marchés financiers et aidé ces derniers à fonctionner de manière plus normale »¹⁸⁹¹. Dans le cadre de la gestion des crises financières de 2008, la politique de concurrence a contribué à préserver la stabilité financière et a mis en œuvre des conditions favorables à la stabilité des marchés financiers à court et long termes et à limiter les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle¹⁸⁹². La politique de concurrence en matière de contrôle des aides d'Etat n'est ni stable ni rigoureuse. Elle prend en considération tout changement des réalités économiques¹⁸⁹³. Cette interaction de principes et de procédures de contrôle a permis aux aides d'Etat de pouvoir procéder à la stabilisation des marchés financiers et de l'économie réelle (Chapitre 1).

Après la crise de 2008, le dialogue entre les responsables européens a insisté sur les réformes à mener et sur la nécessité de procéder à des réformes structurelles dans les Etats membres en difficulté, et de renforcer les disciplines budgétaires *via* le paquet de six, le paquet de deux et le TSCG. En l'absence du rôle du prêteur en dernier ressort pour la BCE, les marchés financiers et le secteur bancaire n'ont pas retrouvé la stabilité financière voulue par ces mesures. Le Sommet de la zone euro de juin 2012 a pris des décisions voulant contourner les effets néfastes de la boucle de rétroaction entre les banques et les gouvernements. C'est pourquoi la recapitalisation directe des banques européennes par le MES a été décidée par les dirigeants européens¹⁸⁹⁴. Le problème de l'interdépendance entre crise bancaire et crise de la dette souveraine a contribué au blocage du processus de transmission homogène de la politique monétaire.

¹⁸⁸⁹ Il s'agit d'une modalité à tendance supranationale qui « consiste à déléguer à une autorité indépendante, en particulier la Commission et la Banque centrale, l'exercice d'une compétence dans un domaine précis ». Voir notamment, TERPAN F., *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles : Editions Larcier, 2013, p.78.

¹⁸⁹⁰ Le concept d'intégration négative désigne l'ensemble des décisions prises par la Cour de Justice et la Commission européenne pour empêcher les gouvernements d'entraver la libre circulation des marchandises, services, capitaux et personnes en favorisant notamment la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives et toute forme d'obstacle à une concurrence libre. DEPETRIS F., « Fritz Scharpf, Gouverner l'Europe, Presses de Sciences Po., publié dans « *Politique européenne* », Paris : Edition L'Harmattan, n°2, 2001/1.

¹⁸⁹¹ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence de 2009 – Incluant le document de travail des services de la Commission, Luxembourg - Office des publications de l'UE, 2009, p. 22.

¹⁸⁹² *Ibid.*, p. 24.

¹⁸⁹³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁸⁹⁴ DAI M., SARFATI S., « L'Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ? », *Opus cité*.

Ce problème a concouru, à son tour, à décider la création d'un mécanisme européen de supervision unique, qui mènera à l'Union bancaire européenne (UBE). L'analyse de l'architecture de l'UBE révèle des avantages potentiels importants, mais aussi des questions juridiques liées à l'adoption des mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres (Chapitre 2).

Chapitre 1. La pertinence de la politique de concurrence en matière de contrôle en période de crise

La crise financière de 2008 a entraîné la réaction et l'étroite coopération des Etats membres avec la BCE ou la Commission afin de conserver l'épargne, assurer la stabilité financière et faciliter l'accès des entreprises aux financements. La Commission a précisé dans son rapport de 2009, qu'« En l'absence d'un cadre prudentiel, réglementaire et juridique global paneuropéen pour le secteur financier, la politique de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat a constitué le cadre à l'intérieur duquel une mise en œuvre rapide des mesures nationales a pu être assurée d'une manière coordonnée tout en garantissant l'intégrité du marché intérieur »¹⁸⁹⁵. Cela veut dire que la politique de concurrence de l'Union européenne, en matière de contrôle, a contribué efficacement à réaliser les objectifs de l'encadrement temporaire des instruments d'aides publiques, tout en prévenant la concurrence sur le marché intérieur. Malgré la réactivité accrue de la Commission dans le traitement des dossiers et la réorganisation interne concernant la phase d'adoption formelle des décisions, son contrôle de la Commission a été effectif et à favoriser la stabilité financière tout en prévenant les distorsions indues de concurrence (Section 1).

Depuis la fin 2009, le taux d'utilisation effective des aides d'Etat a diminué de façon significative, mais cela n'a pas empêché la Commission d'instaurer une stratégie de sortie de crise qui consiste à promouvoir un retour au fonctionnement normal du marché tout en réduisant le lien de dépendance des banques vis-à-vis des aides d'Etats (remboursement des aides publiques), à réduire au maximum les plans de garanties pour encourager les institutions saines à ne pas solliciter les interventions étatiques et pour inciter toutes les autres à suivre une restructuration (Section 2).

Section 1. Le rôle de la politique de la Direction Générale de concurrence dans la lutte contre la crise financière et économique

Au cours de la crise financière de 2008, les Etats, les institutions financières et les régulateurs financiers ont coordonné leurs politiques et, en particulier, celles entre les Etats membres et la Commission européenne, afin d'adopter des régimes d'aides adéquats et des mesures *ad hoc* dans un délai record pour lutter contre cette crise, tout en évitant les distorsions indues de concurrence. A plusieurs reprises, ceci a été affirmé aussi par le Conseil européen, en

¹⁸⁹⁵ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour printemps 2009, *Opus cité*, p. 3.

incitant les Etats membres et la Commission à agir d'une manière coordonnée¹⁸⁹⁶ (§.1). Cela ne veut pas dire que le rôle de la politique de concurrence est limité seulement à la période de crise mais, en revanche, cette politique doit jouer aussi le rôle moteur dans la lutte contre les enjeux de la sortie de crise. Comme en période de crise, la Commission va réagir instantanément en étroite coordination avec les gouvernements et d'une manière efficace pour éliminer progressivement les instruments exceptionnels relatifs au soutien de l'économie en période de crise (§.2).

§.1 L'effectivité de la politique de concurrence en période de crise

Durant la crise, la Commission n'a jamais cessé de se coordonner aux Etats membres afin de mettre en œuvre les mesures d'aides dans les délais et conditions appropriés, pour maintenir, par la suite, un accès égal pour tous aux régimes d'aides (A). Ainsi, la Commission doit veiller à éviter toute forme de protectionnisme pouvant aboutir à une course aux subventions entre Etats au détriment des consommateurs européens, et entraîner rapidement une destruction du marché intérieur et une perturbation de la compétitivité de l'industrie dans l'Union européenne¹⁸⁹⁷. A cet égard, N. CALVINO, lors de son intervention au congrès de la LIDC, a signalé que : « Tout en prenant en compte la situation extraordinaire à laquelle faisaient face les entreprises, la Commission s'est attachée à respecter les objectifs du Traité qui érige la politique de concurrence en clef de voûte de la compétitivité de l'industrie européenne »¹⁸⁹⁸ (B).

A. L'étroite coopération entre les Etats membres et la Commission européenne

La Commission a prévu, dans son rapport mis à jour au printemps 2009, que les gouvernements nationaux, la BCE et la Commission ont fait front et corps face à la crise et de manière étroite afin que la stabilité financière et le flux des crédits dégagés pour les entreprises et les ménages soient maintenus tout en instaurant un meilleur système de gouvernance¹⁸⁹⁹. En raison de cette coordination et, notamment, celle entre les Etats membres et la Commission européenne, des régimes d'aides adéquats et des mesures *ad hoc* ont pu être mis en place dans

¹⁸⁹⁶ Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence du Conseil européen de 19 et 20 mars 2009, (30.04), 7880/1/09, Rev. 1, Bruxelles, 29 avril 2009, p. 2.

¹⁸⁹⁷ CALVINO N., « La politique de concurrence de la Commission européenne et la crise : enjeux, stratégie de sortie de crise et priorités à venir », Congrès de la Ligue Internationale du Droit de la Concurrence (LIDC), Bordeaux, 1^{er} octobre 2010, p. 6.

¹⁸⁹⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸⁹⁹ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, 27 mai 2010, mise à jour du printemps 2009, *Opus cité*, p. 1.

un délai record¹⁹⁰⁰ afin de faire face à la crise économique et financière, tout en évitant les éventuelles distorsions de concurrence.

Les dispositions en œuvre avant l'encadrement temporaire des mesures d'aides en période de crise comportaient déjà un grand nombre d'instruments qui permettaient de réduire l'effet de la crise financière sur le marché intérieur, en visant les investissements « intelligents »¹⁹⁰¹ et en diminuant au maximum les conséquences perverses des aides au sauvetage. La mise à jour de l'automne 2008 du tableau de bord des aides d'Etat a montré que les Etats membres ont réagi positivement à ces possibilités¹⁹⁰². Par exemple, en 2008, dans le cas de la banque britannique de crédit hypothécaire *Bradford et Bingley*, la Commission a autorisé, sur le fondement juridique de l'article 107, paragraphe 3, c) du TFUE, la vente des actifs de l'activité de cette banque aux particuliers et à *Abbey National*¹⁹⁰³. La Commission a donc été en contact avec les autorités britanniques pour les aider à instaurer un ensemble de mesures d'aides compatibles avec les règles de l'Union européenne relatives aux aides d'Etat¹⁹⁰⁴.

En outre, les mesures complémentaires, précisées dans le « cadre communautaire » temporaire du 17 décembre 2008, ont instauré un cadre supplémentaire adéquat et approprié, donnant, aux Etats membres, la possibilité d'adopter, dans un délai précis, des mesures d'aides accessoires pour faire face à l'aggravation de la crise financière, dès lors que les mesures d'aides prévues dans les dispositions normales s'avéraient insuffisantes.

Par ailleurs, en ce qui concerne les mesures prises en faveur du secteur bancaire, le Conseil européen appelle les Etats membres « à agir de manière coordonnée, conformément aux lignes directrices fournies par la Commission dans sa communication du 25 février 2009 et dans le plein respect des règles de concurrence »¹⁹⁰⁵. Ainsi, des instruments additionnels ont pu être efficaces et nécessaires pour remédier à la perturbation grave de l'économie et contribuer

¹⁹⁰⁰ Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence de 2009, *Opus cité*, p. 17.

¹⁹⁰¹ Notamment en faveur des PME, de la formation, de la R&D, du capital-investissement, de la protection de l'environnement et des économies d'énergie.

¹⁹⁰² Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour automne 2008, COM (2008) 751 final du 17 novembre 2008, p. 30. « En moyenne, 80 % des aides publiques des Etats membres relevant du contrôle des aides d'Etat ciblaient, en 2007, des objectifs horizontaux, contre environ 50 % au milieu des années 90, une part croissante des dépenses étant consacrée aux aides en faveur de la R&D et de l'environnement, notamment des économies d'énergie ».

¹⁹⁰³ Commission européenne, Communiqué NN41/2008, aide à la restructuration en faveur de Bradford et Bingley, *Opus cité*.

¹⁹⁰⁴ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour printemps 2009, *Opus cité*, p. 8.

¹⁹⁰⁵ Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 19 et 20 mars 2009, (30.04), 7880/1/09, Rev. 1, Bruxelles, 29 avril 2009, pt. 2.

à stabiliser le marché du crédit et à accroître les flux de crédit pour débloquer l'octroi de prêts aux entreprises¹⁹⁰⁶. En outre, le Conseil européen a retenu, dans sa conclusion des 19 et 20 mars 2009, les conditions des mesures accordées en faveur de l'économie réelle, dont la nécessité et le caractère temporaire et ciblé des mesures, tout en respectant les principes et les orientations qui encadrent la mise en œuvre des aides d'Etat visant à « garantir la non-discrimination et à veiller à la cohérence avec les objectifs de réforme à long terme ». A ce propos, le Conseil européen a considéré que les Etats membres et la Commission européenne « devraient échanger leurs informations et leurs meilleures pratiques et conjuguer leurs efforts pour créer des synergies »¹⁹⁰⁷. Il a ajouté que la communication de la Commission du 25 février 2009 intitulée « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », « fixe en particulier un cadre d'action important en vue de soutenir le secteur automobile, notamment le renforcement de la coordination, au niveau européen, des plans de renouvellement des parcs automobiles »¹⁹⁰⁸.

De plus, cette coordination s'est traduite aussi par le suivi spécifique, par la Commission européenne et les Etats membres, de la mise en œuvre des régimes autorisés dans les circonstances exceptionnelles de la crise économique et financière de 2008. Comme nous l'avons déjà susmentionné, les Etats membres sont tenus de procéder, tous les six mois, à un examen de ces régimes d'aides et de présenter, à cet égard, un rapport sur les résultats de cet examen en vue de justifier la poursuite de l'application de ces régimes¹⁹⁰⁹. Ce qui est essentiel à ce stade, c'est que cette procédure de réexamen, concernant aussi les mesures de restructurations, a pour objectif de rétablir la viabilité à long terme des bénéficiaires, d'inciter le secteur privé à couvrir les coûts de restructuration et de mettre en place les mesures nécessaires à la réduction, au maximum, des distorsions de concurrence¹⁹¹⁰.

Enfin, nous remarquons, d'après les rapports de la Commission, qu'elle a joué un rôle essentiel dans la coordination de l'action des Etats membres dans le maintien d'un accès égal pour tous aux régimes d'aides, et dans la lutte contre un protectionnisme préjudiciable¹⁹¹¹. En

¹⁹⁰⁶ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour printemps 2009, *Opus cité*, p. 4.

¹⁹⁰⁷ Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 19 et 20 mars 2009, *Opus cité*, point 10.

¹⁹⁰⁸ *Ibid.*, point 10.

¹⁹⁰⁹ Commission européenne, Communication de la Commission, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, *Opus cité*, considérant 24.

¹⁹¹⁰ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour automne 2008, COM (2009) 164 final, 8 avril 2009, pp. 15-16.

¹⁹¹¹ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour automne 2009, COM(2009) 164, Bruxelles, 08 avril 2009.

revanche, la Commission a continué à veiller à ce que les distorsions de concurrence soient limitées et, surtout, au bon fonctionnement du marché unique à travers les mesures d'aides définies par les Etats membres¹⁹¹².

B. La lutte de la Direction Générale de concurrence contre les tentations de protectionnisme

Au cours de la crise de 2008, la Commission n'a pas toujours approuvé les mesures d'aides, présentées par les Etats membres, destinées à préserver la stabilité de leur industrie nationale. Nous pouvons illustrer notre propos par l'exemple de l'un des cas les plus controversés : celui du plan d'aides en faveur des deux constructeurs automobiles PSA Peugeot-Citroën et Renault, qui ont bénéficié d'un prêt de 6 milliards d'euros, à un taux de 6 % sur une durée de 5 ans¹⁹¹³. Comme nous l'avons déjà précisé, la France a déclaré, le 9 février 2009, l'octroi de cette mesure d'aide à ces deux constructeurs afin de leur permettre de lancer une politique de financement de leurs plans industriels stratégiques en France et de maintenir les projets de développement des véhicules propres¹⁹¹⁴. Il ne faut pas y voir de lien de cause à effet dans le fait que le gouvernement français ait promis, en février 2009, que l'aide ne serait pas liée au maintien d'emplois en France et que Renault rapatrie sur le sol français une de ses lignes de production slovènes. Selon l'Union européenne, il ne faut pas qu'il y ait de lien entre assistance financière et rapatriement d'emplois¹⁹¹⁵.

Mme Nadia CALVINO, directrice générale adjointe pour les fusions de la Direction Générale de concurrence de la Commission européenne, a indiqué lors du congrès LIDC (La Ligue Internationale du Droit de la Concurrence) à Bordeaux en 2010, que « le contexte particulier de la crise a alimenté les tentations protectionnistes et a ravivé le débat sur l'opportunité d'avoir un régime européen de contrôle des aides d'Etat rigoureux »¹⁹¹⁶. Elle a notamment contesté l'idée de la protection d'un établissement des contraintes concurrentielles existant sur le

¹⁹¹² *Ibid.*

¹⁹¹³ PLUYETTE C., « L'Etat avance six milliards pour sauver l'automobile », Le Figaro, Sociétés archives, 09 février 2009, [visité le 12/06/2011], disponible sur Internet < URL : <http://www.lefigaro.fr/societes/2009/02/09/04015-20090209ARTFIG00018-l-etat-avance-6milliards-pour-sauver-l-automobile-.php>

¹⁹¹⁴ République française, Ministère du Redressement productif, Secteurs industriels : automobile – « Le pacte automobile et autres mesures générales », Portail de l'industrie, 21 octobre 2010.

¹⁹¹⁵ European Union For Journalists, « La crise financière : *Relancer l'économie réelle* », European Union For Journalists : website created for the European Commission's DG Communication by the European Journalism Center (EJC), Dossier n°C95/418,2010, Chapitre 4 intitulé : [visité le 12/06/2011], disponible sur Internet < URL : <http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/french/C95/421/> (vu le 12/06/2011).

¹⁹¹⁶ CALVINO N., « La politique de concurrence de la Commission européenne et la crise : enjeux, stratégie de sortie de crise et priorités à venir », *Opus cité*, p. 5.

marché national ou sur le marché de l'Union européenne pour le rendre plus compétitif sur le marché international¹⁹¹⁷. De plus, elle a affirmé que « seules les entreprises soumises à la pression des concurrents sur leurs marchés d'origine sont bien armées pour la concurrence internationale ». De même, ces établissements sont devenus de plus en plus performants en raison du libre jeu de la concurrence qui a rendu l'entreprise capable de mettre sur pied des stratégies potentielles lui permettant de surpasser ses concurrents et cela sans les interventions étatiques. En outre, elle a souligné que l'un des objectifs essentiels est d'encourager les institutions européennes sur le marché mondial, « mais pas à tout prix, surtout pas au prix de distorsions de concurrence que le consommateur européen finirait toujours par payer »¹⁹¹⁸.

En outre, afin de garantir les règles du jeu équitables pour les entreprises du marché intérieur, il est essentiel d'éviter tout comportement protectionniste qui pourrait aboutir à une course aux subventions et cela, comme l'a considéré Mme CALVINO, tout en signalant que cette course ne constitue pas une bonne course, mais bien une course qui risque de détruire « le marché intérieur et la compétitivité de l'industrie européenne »¹⁹¹⁹.

Par ailleurs, la Commission avait la priorité, en période de crise financière et économique, de coopérer avec les Etats membres et de les aider à choisir les bons plans d'aides afin de réaliser, grâce à leurs interventions, la viabilité et la performance permanentes des entreprises, d'où le rôle des Etats membres de garantir les conditions avantageuses et égales afin de permettre l'émergence des établissements potentiels et capables de répondre au mieux aux demandes du marché intérieur ou de l'Union européenne¹⁹²⁰. Cela sous-entend que la Commission ne va pas avoir de cesse de contrôler les aides de manière drastique afin de prévenir les distorsions de concurrence et d'assurer la compétitivité sur le marché intérieur. A cet égard, la commissaire chargée de la concurrence a indiqué que les défis provoqués par la crise économique, qui touche toute l'Europe, ont pu être maîtrisés grâce au contrôle des aides d'Etat au cours des six derniers mois. Il en ressort que les règles établies par l'Union européenne concourent, en partie, à apporter des solutions. Ainsi, le piège du protectionnisme ne s'est pas refermé sur les

¹⁹¹⁷ CALVINO N., « La politique de concurrence de la Commission européenne et la crise : enjeux, stratégie de sortie de crise et priorités à venir », *Opus cité*, p. 6.

¹⁹¹⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁹²⁰ Commission européenne, Communiqué IP/09/554, Aides d'Etat : Le nouveau tableau de bord passe en revue les mesures prises par les Etats membres pour lutter contre la crise économique, Bruxelles, 8 avril 2009.

Etats membres : l'exportation de leurs problèmes a été évitée tout comme tout risque d'effondrement du système financier. Il reste, cependant, « aux établissements financiers d'assainir leur bilan et de se restructurer pour garantir un avenir viable »¹⁹²¹.

§.2. L'effectivité du contrôle des plans aides d'Etat par la Commission

La Commission a procédé à un assouplissement de son régime de contrôle afin de remédier, le plus vite possible, à l'aggravation de la crise financière de 2008. Cet assouplissement a été mis en place par la Commission pour entraîner, tout au long de la procédure de contrôle, une réaction effective et rapide répondant aux exigences de cette situation de crise (A). Mais, un certain nombre d'Etats membres a émis des doutes vis-à-vis de l'effectivité de ce contrôle et, en même temps, de la concurrence saine du marché intérieur (B).

A. La réorganisation d'une procédure de contrôle effective

La procédure de contrôle des aides d'Etat constitue une partie importante de la politique européenne de la concurrence¹⁹²². Le cadre de cette procédure a subi, en période de crise financière et économique, une réorganisation interne afin de répondre aux exigences du traitement rapide des examens en matière d'aides d'Etat, pour lutter et remédier le plus vite possible à la perturbation grave de l'économie.

En fait, la Commission a réagi dans l'urgence en simplifiant ses procédures de contrôle, comme nous l'avons déjà susmentionné, pour pouvoir réagir avec la rapidité nécessaire afin de sauver le secteur bancaire de la faillite, car plusieurs Etats membres¹⁹²³, notamment la France, l'Allemagne et la Suède, ont reproché à la Direction Générale de concurrence de la Commission la nécessité de cette intervention d'urgence en période de crise. « A l'inverse de la France, de l'Allemagne ou des Pays-Bas, le Royaume-Uni et les plus petits pays soutiennent

¹⁹²¹ Commission européenne, Communiqué IP/09/554, Aides d'Etat : Le nouveau tableau de bord passe en revue les mesures prises par les Etats membres pour lutter contre la crise économique, *Opus cité*.

¹⁹²² BIAIS J.-M., « La réponse de l'Europe face à la crise financière », *Cercles des européens (CE)*- Un espace privilégié de débat entre décideurs pour faire avancer l'Europe, 24 février 2009.

¹⁹²³ BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », *Opus cité* : « Aides d'Etat et droit de la concurrence dans le contexte de crise », *Opus cité* : « A ce propos, le Président Nicolas Sarkozy a déclaré qu'il était temps que « tout le monde comprenne qu'on a changé de monde et qu'il faut aller vite », le Premier Ministre François Fillon renchérissant en manifestant son incompréhension face aux « hésitations de Bruxelles significatives des difficultés que rencontrent nos institutions à comprendre que nous sommes en face d'une rupture historique ». Anders Borg, ministre suédois des finances, est allé encore plus loin en affirmant que « nous devons nous débarrasser de ces légions de bureaucrates sur les aides d'Etat ».

Neelie Kroes et attendent de la Commission européenne qu'elle agisse avec rigueur dans l'examen des aides accordées »¹⁹²⁴. Les délais de procédure de la validation de certains schémas d'aides, qui ont pris quelques jours et, parfois, moins de 24 heures¹⁹²⁵, ont prévalu notamment à l'instauration de certaines aides destinées au sauvetage d'établissements financiers ; ils devraient être nécessairement temporaires (6 mois en principe).

Par contre, la Commission a repris une procédure de contrôle normale, très proche de sa pratique habituelle en ce qui concerne les aides à la restructuration, « qui n'interviennent qu'une fois qu'il a été paré au plus pressé via le plan de sauvetage »¹⁹²⁶.

Dans son rapport du 15 juin 2016 sur la politique de concurrence, la Commission a précisé qu'elle continue par le biais de son contrôle de régimes d'aides, de réduire au strict minimum l'utilisation de l'argent du contribuable, afin de limiter au maximum les distorsions indues de concurrence. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la directive BRRD 2014/59/UE¹⁹²⁷, les aides d'État notifiées, ne peuvent être accordées que si l'institution financière est soumise à une procédure de résolution, conformément aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État et des dispositions de la directive BRRD¹⁹²⁸. En effet, la Commission a estimé en novembre 2015, que les plans de résolution¹⁹²⁹ présentés par Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara et Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, étaient conformes aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etats et aux dispositions de la directive BRRD¹⁹³⁰.

La Commission a continué de veiller sur l'application cohérente des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat dans le secteur financier. Dans l'exemple de la Grèce, les

¹⁹²⁴ *Ibid.*, « les pays les moins importants, disposant de moins de moyens financiers, considèrent que les règles de concurrence en matière d'aides d'Etat leur permettent de compenser leur désavantage concurrentiel et sont donc fondamentales pour assurer l'intégration européenne ».

¹⁹²⁵ Comme le cas de la nationalisation de la banque britannique Bradford & Bingley.

¹⁹²⁶ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 205.

¹⁹²⁷ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 093/2010 et (UE) n°648/2012, J.O. L 173/190, 12 juin 2014.

¹⁹²⁸ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Rapport sur la politique de concurrence 2015, SWD(2016) 198 final, COM (2016) 393 final, Bruxelles, 15 juin 2016.

¹⁹²⁹ Commission européenne, State aid: Commission approves resolution plans for four small Italian banks Banca Marche, Banca Etruria, Carife and Carichieti, Communiqué de presse IP/15/6139, Bruxelles, 22 novembre 2015.

¹⁹³⁰ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Rapport sur la politique de concurrence 2015, *Opus cité*, p.19.

efforts effectués par les quatre plus grandes banques de la Grèce ont été largement soutenus grâce aux règles relatives aux aides d'Etat instaurées par la Commission. Le but était de renflouer les déficits de fonds propres soulevés par l'autorité de surveillance bancaire¹⁹³¹. Dans le cas des banques chypriotes, elle a autorisé en décembre 2015, une aide supplémentaire de 175 millions d'euros en faveur de Cypriot Cooperative Central Bank Ltd. (Chypre) et de ses filiales, conformément aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, tout en considérant que, grâce aux mesures de restructuration supplémentaires mises en place par la banque, les distorsions de concurrence seraient amoindries au maximum et que sa viabilité à long terme serait assurée¹⁹³².

B. Les suspicions vis-à-vis du fondement de cet assouplissement

Un certain doute est apparu à l'égard du processus de contrôle, en raison de cette réactivité accrue de la Commission. Une accusation à tort a pesé sur celle-ci parce qu'elle a été soupçonnée d'accepter les projets soumis par les Etats membres sans que le régime de contrôle ait pu l'exercer¹⁹³³. Mais, en parallèle, comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission a élaboré, en un temps record, plusieurs communications destinées à encadrer les aides d'Etat accordées par les Etats membres dans le cadre de la gestion de la crise de 2008. Elle a précisé, dans son rapport de 2010, que la finalité essentielle de ces règles est d'assurer que les instruments d'aides au sauvetage des établissements garantissent le maintien des flux de crédit et la stabilité financière. Il est primordial aussi d'éviter la course aux subventions préjudiciables, de limiter l'aléa moral, de privilégier la compétitivité et l'efficacité des banques européennes sur les marchés communautaires et internationaux. Cela ne sera possible que si des conditions de concurrence sont proposées de manière égalitaire aux banques des Etats membres, aux banques percevant des aides publiques et, enfin, à celles qui n'en bénéficient pas¹⁹³⁴. Cela montre que les orientations et les principes émis par la Commission vont garantir une concurrence saine dans le marché intérieur. La commission a eu l'occasion de préciser à certains Etats membres

¹⁹³¹ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Rapport sur la politique de concurrence 2015, *Opus cité*, pp. 19-20.

¹⁹³² Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'État: la Commission autorise une aide supplémentaire en faveur des banques coopératives chypriotes sur la base d'un plan de restructuration modifié, Communiqué de presse IP/15/6365, Bruxelles, 18 décembre 2015.

¹⁹³³ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 205.

¹⁹³⁴ Commission européenne, Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'Etat, J.O. C 195/9, 19 août 2009, paragraphe 2.

les plus opposés à son approche que l'objectif premier est d'assurer la sauvegarde du secteur et non pas celle de préserver une saine concurrence entre les banques¹⁹³⁵.

Dans son rapport de 2014 sur la politique de concurrence, la Commission a souligné que sa priorité majeure, dès le début de la crise financière, a été la mise en œuvre des règles de concurrence dans le secteur bancaire¹⁹³⁶. Elle a estimé que la politique de concurrence a joué un rôle central dans le renforcement de la stabilité et la transparence du système financier, tout en soulignant que de longs efforts ont été déployés dans le but d'améliorer la régulation et la surveillance du secteur financier¹⁹³⁷.

Au contraire des suspicions à l'égard de l'efficacité du processus de contrôle des aides d'État, le contrôle a été particulièrement utile dans le cadre des plans d'aides mis en place dans les pays qui ont bénéficié d'une aide financière jusqu'en 2013 ; c'est le cas de la Grèce, de Chypre, du Portugal, de l'Irlande et de l'Espagne¹⁹³⁸. A titre d'exemple, elle a adopté, en 2014, une série de décisions concernant les aides *ad hoc* et les régimes d'aides tout en accordant un intérêt particulier à l'évaluation de certaines banques de développement, en vue de s'assurer qu'elles contribuent au programme de croissance de l'Union européenne sans fausser indûment la concurrence. Dans l'affaire de la British Business Bank (BBB), la Commission a autorisé la mise en place d'un organisme intégré dont la mission a consisté à gérer l'accès des PME aux programmes de financement du Royaume-Uni¹⁹³⁹. Elle a ainsi autorisé, au Portugal, l'établissement d'une entité de financement du développement, chargée de la gestion des Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE) pour la programmation 2014-2020, ainsi que les remboursements au titre des programmes financés par ces fonds¹⁹⁴⁰.

Section 2. Les enjeux entourant la politique de la concurrence dans la stratégie de sortie de crise

¹⁹³⁵ RICARD P., « Bataille à Bruxelles autour des règles de la concurrence », *Journal Le Monde - Economie*, 3 décembre 2008.

¹⁹³⁶ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et financier et au Comité des Régions, Rapport sur la politique de concurrence 2014, SWD(2015) 113 final, COM (2015) 247 final, Bruxelles, 4 juin 2014.

¹⁹³⁷ *Ibid.*, p.10.

¹⁹³⁸ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et financier et au Comité des Régions, Rapport sur la politique de concurrence 2014, *Opus cité*, p. 11.

¹⁹³⁹ *Ibid.*, p.11.

¹⁹⁴⁰ *Ibid.*, p.11.

La difficulté, qui entrave le rôle de la Commission en matière de contrôle des aides, réside dans le fait de réagir d'une manière efficace pour éliminer progressivement les instruments exceptionnels relatifs au soutien de l'économie en période de crise. Cela veut dire qu'une stratégie de sortie de crise doit être mise en place afin de procéder à l'élimination progressive de ces mesures exceptionnelles, tout en tenant compte des circonstances et de la perturbation qui subsistent dans le marché (§.1). Cette stratégie consiste à réagir tout de suite en coordination avec les Etats membres et en suivant les principes et les orientations établis par la Commission afin d'inciter les institutions financières, qui ont bénéficié des aides d'Etat en période de crise, de se libérer de leur engagement, par un processus qui consiste à rembourser ces aides, suivant un dispositif spécial ou une politique qui peut être mise en place à cet égard par l'institution (§.2).

§.1 Le retour au fonctionnement normal du marché

En 2008, les Etats membres n'ont pas utilisé toutes les aides d'Etats approuvées par la Commission en période de crise financière et économique. D'après les rapports de la Commission de 2009 et 2010, à peu près la moitié du total des dépenses a été accordée sous forme de plans de recapitalisation, suivis d'aides sous forme de garanties publiques, d'aides en faveur des actifs dépréciés et d'aides ayant trait aux liquidités. La Commission a précisé, dans son rapport mis à jour en automne 2010, que « le taux d'utilisation » signifie l'utilisation effective des aides publiques autorisées en période de crise et notamment entre 2008 et le 31 décembre 2009, par rapport au total des mesures d'aides approuvées durant cette période. Ainsi, il a été précisé que cette utilisation, dès la fin de 2009, a subi une forte diminution que ce soit en nombre ou en volume de plans (A).

Face à ce constat, la Commission a instauré une stratégie de sortie de crise qui consiste, tout d'abord, à encourager un retour au fonctionnement normal du marché en réduisant au maximum les liens de dépendance des banques vis-à-vis des aides d'Etats et les plans de garantie pour inciter les institutions saines à ne pas solliciter les interventions étatiques et toutes les autres à suivre une restructuration (B).

A. La régression de l'utilisation effective des mesures d'aides

Le marché du secteur bancaire a commencé, dès le second semestre de l'année 2009, à donner certains indices de rétablissement. On remarque, notamment, l'abaissement clair de la

mise en œuvre des plans de garanties publiques, que ce soit en nombre ou en volume¹⁹⁴¹. Il ressort de l'analyse de la Commission en matière d'utilisation des garanties que l'impact financier d'un emprunt sur le marché sans garantie d'Etat est moindre pour une banque ayant une notation AAA et AA et cela avant même de tenir compte de la rémunération liée à la garantie de l'Etat¹⁹⁴². La France et l'Italie ont mis un terme à leur régime de garantie fin 2009 et la Grande Bretagne au début 2010. Outre cela, les Pays-Bas ont changé et accentué, le 1^{er} janvier 2010, les conditions tarifaires de ces schémas d'aides afin d'inciter les établissements financiers à utiliser d'autres instruments de financement et à ne pas employer ces mesures d'aides¹⁹⁴³. En revanche, il a été démontré, dès la fin 2009, d'après l'analyse de la Commission relative aux émissions d'obligations garanties par l'Etat membre basées sur des catégories de notation des émetteurs, que seules les institutions financières mal notées ou non notées ont continué à utiliser les schémas de garantie publics (catégorie A ou inférieure)¹⁹⁴⁴.

Comme pour les schémas de garantie, c'est au cours du premier semestre 2009 que le plus grand nombre des régimes de recapitalisation a été émis. Outre cela, les nouveaux projets de recapitalisation ont fortement diminué au cours du deuxième semestre de 2009 et de l'année 2010¹⁹⁴⁵. La Commission a donc approuvé quatre nouveaux plans de recapitalisation et un autre contenant aussi des mesures de garantie¹⁹⁴⁶. Dans ce dernier cas, nous pouvons évoquer les mesures de soutien en faveur de trois banques irlandaises, pour qui la Commission a approuvé « une recapitalisation pour un montant maximal de 4,946 milliards d'euros et une garantie couvrant certaines transactions hors bilan »¹⁹⁴⁷. En ce qui concerne la prolongation de certains

¹⁹⁴¹ Commission européenne, Communiqué IP/10/623, Aides d'Etat : le nouveau tableau de bord fait apparaître une utilisation réduite des aides accordées aux banques dans le contexte de la crise : « la plus grande partie des obligations garanties par l'Etat a été émise au cours du premier trimestre de 2009 ; ces émissions représentaient alors une moyenne mensuelle de 30 % du financement total des banques. Le montant total des nouvelles obligations garanties a diminué progressivement pour atteindre, en moyenne, 4 % du financement total des banques en décembre 2009 », Bruxelles, 27 mai 2010.

¹⁹⁴² VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 226.

¹⁹⁴³ Commission européenne, Rapport de la Commission, Tableau de bord, Rapport de la Commission, Tableau de bord des aides d'Etat : Rapport sur les développements récents concernant les aides consenties au secteur financier dans le contexte de la crise, mise à jour du printemps 2010, *Opus cité*, p. 6.

¹⁹⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹⁹⁴⁶ « Le volume total des mesures de recapitalisation autorisées visant à garantir l'activité de prêt en faveur de l'économie réelle a atteint 503,1 milliards euros, dont 338,2 milliards euros accordés sous forme de régimes et 164,9 milliards euros sous forme de mesures ponctuelles en faveur de banques spécifiques ».

¹⁹⁴⁷ Commission européenne, Communiqué IP/10/1765, Aides d'Etat : la Commission autorise temporairement les mesures de soutien à Anglo Irish Bank, Irish Nationwide Building Society et Allied Irish Bank, Bruxelles, le 21 décembre 2010 : « La Commission a [...] autorisé une recapitalisation à hauteur de 2,7 milliards euros en faveur d'Irish Nationwide Building Society (INBS), [...] et une recapitalisation d'Allied Irish Bank couvrant ses besoins en fonds propres jusqu'à la fin de 2010 et les besoins en fonds propres découlant du plan de soutien convenu entre les autorités irlandaises, le FMI et l'UE ».

plans de recapitalisation existants, la Commission les a autorisés. Par ailleurs, depuis le premier semestre 2010, un grand nombre d'Etats membres n'a pas mis en œuvre des plans de recapitalisation ou même adopté des mesures de recapitalisation. Jusqu'à 2010, 241,6 milliards d'euros (soit 48% du volume autorisé) ont été consacrés aux mesures de recapitalisation mises en place par les Etats membres. Par contre, presque la totalité des mesures ponctuelles d'un montant de 149,2 milliards d'euros ont été mises en œuvre. En revanche, « le niveau inférieur de mise en œuvre des régimes pourrait être le signe d'une stratégie générale des Etats membres analogue à la ligne de conduite en matière de garanties »¹⁹⁴⁸.

Par la suite, la Commission a coopéré avec les Etats membres afin de détecter et de réduire au maximum les facteurs essentiels de la crise. Cela veut dire que les Etats membres doivent s'attaquer aux actifs dépréciés des bilans des institutions financières, ce qui rend nécessaire la restructuration de certains établissements financiers. D'après le rapport de la Commission de 2010, quarante cas de restructuration dans treize Etats membres ont été soumis à la Commission : deux de ces cas concernaient deux Etats membres, dans un autre trois. La Commission a décidé de clôturer treize de ces procédures de restructuration¹⁹⁴⁹.

B. La mise en œuvre d'une stratégie de sortie de crise

Face à ce contexte, la Commission a instauré une stratégie de sortie de crise qui consiste tout d'abord à encourager un retour au fonctionnement normal du marché en réduisant régulièrement toute dépendance des institutions financières vis-à-vis de l'Etat et des assistances financières. En outre, la stratégie de sortie de crise vise ensuite à réduire les schémas de garanties en vue de pousser les institutions financières saines à ne pas solliciter les interventions étatiques et d'inciter toutes les autres à suivre une restructuration¹⁹⁵⁰. La Commission a adopté, en avril 2010, les lignes directrices de cette stratégie, en précisant que les orientations et les principes de ces lignes seront applicables après l'expiration de la majorité des régimes d'aides mis en œuvre (c'est-à-dire à partir du 30 juin 2009). A cet égard, le commissaire chargé de la Concurrence, J. ALMUNIA, a indiqué que l'on constate une diminution du nombre de recours aux garanties d'Etat. Cela indique, par conséquent, un léger retour aux conditions normales du

¹⁹⁴⁸ Commission, Tableau de bord des aides d'Etat, COM (2010) 255 final/2, *Opus cité*, p. 8.

¹⁹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁹⁵⁰ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 226.

marché du secteur financier. La stratégie de l'élimination progressive des mesures de soutien est prise favorablement pour les Etats membres¹⁹⁵¹.

Tout d'abord, il est opportun, d'après la Commission, de renforcer les conditions tarifaires applicables à la garantie pour ajuster le plus possible la valeur de financement des institutions financières qui bénéficient de ces schémas d'aides aux circonstances du marché et ainsi réduire au maximum les distorsions indues de concurrence. La Commission précise qu'il y a une corrélation entre le coût de la garantie accordée à un établissement et le risque de crédit de celui-ci avant le déclenchement de la crise. Cependant, on constate que le risque de crédit de certaines banques s'est vu diminué depuis¹⁹⁵² ; cela implique alors de prendre en compte le risque de crédit des institutions pour garantir que celles-ci ne bénéficient pas des régimes d'aides d'une manière proportionnée par rapport aux institutions saines ayant décidé de se passer de garantie étatique¹⁹⁵³. Il s'ensuit de soumettre aux établissements, qui actionnent d'une façon importante les systèmes de garanties sans une obligation de restructuration, la charge d'établir la preuve de sa viabilité à long terme¹⁹⁵⁴.

En outre, la Commission a établi une limite au-delà de laquelle le recours effectif aux garanties effectives nécessite la mise en œuvre d'un plan de restructuration, afin d'inciter les institutions à se dégager du système de garantie ou à réaliser une restructuration tangible pour réduire au maximum les problèmes entravant ses activités. La limite ne doit pas dépasser le taux de 5% des dettes garanties du total du passif et le montant total des dettes garanties de 500 millions d'euros¹⁹⁵⁵.

¹⁹⁵¹ Commission, Tableau de bord des aides d'Etat, COM (2010) 255 final/2, *Opus cité*, p. 8

¹⁹⁵² VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 226

¹⁹⁵³ *Ibid.*, p. 226.

¹⁹⁵⁴ Commission européenne, Rapport de la Commission, Tableau de bord, Rapport de la Commission, Tableau de bord des aides d'Etat : Rapport sur les développements récents concernant les aides consenties au secteur financier dans le contexte de la crise, mise à jour du printemps 2010, *Opus cité* : « Le Conseil Ecofin a reconnu, le 2 décembre 2009, qu'il y avait lieu d'élaborer une stratégie pour éliminer progressivement les mesures de soutien, en commençant en principe par démanteler les régimes de garanties publiques afin d'encourager les banques saines à ne plus faire appel au soutien de l'Etat et d'inciter les autres banques à remédier à leurs points faibles. Le 18 mai 2010, le Conseil Ecofin a salué l'analyse préliminaire, par les services de la Commission, de l'utilisation effective des régimes de garanties, ainsi que la volonté de la Commission d'introduire des conditions préalables spécifiques en vue de la prolongation des garanties au-delà du 30 juin », pp. 5-6.

¹⁹⁵⁵ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, *Opus cité*, p. 226.

Cette stratégie de sortie de crise nous amène à étudier et à analyser la délibération des institutions de la tutelle publique en abordant le processus de remboursement des aides par les institutions financières européennes et les différents plans adoptés à cet égard par ces dernières.

§.2. La libération des institutions financières de la tutelle de l'Etat

Bien que les aides d'Etat constituent un instrument de rétablissement de la stabilité financière des institutions financières, elles peuvent influencer gravement, à long terme, sur leur rentabilité en raison de l'importance des intérêts à payer. Le recours à celles-ci pour se libérer de leur engagement ne saurait justifier à lui seul la volonté des banques de rembourser l'Etat rapidement. Effectivement, les institutions peuvent ainsi faire, entre elles, une course au remboursement « dans le sens où les premières à rembourser communiqueront implicitement sur leur solidité et se retrouveront ainsi en position de forcer sur le marché (accès à des liquidités moins coûteuses compte-tenu de la prime de risque diminuée de la banque, confiance accrue des actionnaires) »¹⁹⁵⁶. Outre cela, la Commission a invité toutes les institutions suivant les conditions prévues par sa communication et les lignes de stratégie de sortie de crise, à rembourser les aides publiques, mais en suivant leur propre politique (A). Ensuite, nous assistons à un remboursement non négligeable des aides, après la crise de 2008, de la part de la plupart des banques européennes et, notamment, les institutions françaises (B).

A. Le remboursement du soutien financier public

Tout d'abord, les Etats membres de l'Union européenne ont dépensé 4,589 milliards d'euros pour sauver les institutions financières¹⁹⁵⁷. Ce montant ne correspond pas au montant de l'utilisation effective, comme nous l'avons remarqué précédemment. Cette utilisation a atteint les 957 milliards d'euros en 2008 pour remonter à un maximum de 1,106 milliards d'euros en 2009. De nombreux bénéficiaires de ces aides effectives, durant la crise de 2008, « veulent maintenant rembourser les aides d'Etat afin de ne plus être soumis aux restrictions des gouvernements en matière de distribution de dividendes et de projets d'expansion »¹⁹⁵⁸.

¹⁹⁵⁶ SIA Conseil, Finances et Stratégies, *Aides de l'Etat aux banques : mécanismes actuels et enjeux à venir*, 27 octobre 2009, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://finance.sia-partners.com/20091027/aides-de-letat-aux-banques-mecanismes-actuels-et-enjeux-a-venir/>>

¹⁹⁵⁷ Nations Unies, Des experts de l'ONU appellent l'Union européenne à chercher des solutions à la crise économique respectueuses des droits de l'homme, Centre d'actualités de l'ONU, 5 octobre 2012.

¹⁹⁵⁸ ROBINSON F., DALTON M., « DEXIA : accélère son plan de restructuration », Version française Agnès Adourian, Dow Jones Newswires, Agence de presse économique et financière américaine, 27 mai 2011, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL :

Par ailleurs, J. ALMUNIA, commissaire européen chargé de la concurrence, a confirmé, lors d'une audition devant le Parlement européen, la position de la Commission pour que les institutions remboursent les aides ; il a précisé, en outre, que les aides ne peuvent pas être utilisées afin d'accroître les bonus de ces institutions. De plus, il a confirmé ce qu'a déclaré N. KROES, que les établissements financiers renfloués sont tenus de vendre une part de leurs actifs afin qu'ils puissent rembourser le montant des aides dont ils ont bénéficiées ; il a ajouté également que les institutions financières, qui ont bénéficié d'une aide, doivent désinvestir.

Lors de la Conférence du Cercle des Européens, N. KROES, responsable de la concurrence, a admis l'implication, depuis octobre 2008, de la Commission dans l'évaluation des plans de sauvetage des banques, les garanties et les recapitalisations. Elles ont pu obtenir des garanties et des conditions destinées à soutenir la concurrence. L'Etat a pu, ainsi, recevoir une juste rémunération en contre partie de son aide. Dès lors, le capital public se verra rembourser dès que les marchés fonctionneront normalement et cela grâce aux incitations mises en œuvre¹⁹⁵⁹.

Parmi les principes régissant les différents types de recapitalisations, la Commission a précisé que « l'établissement d'une tarification proche des prix du marché offre la meilleure garantie pour limiter les distorsions de concurrence »¹⁹⁶⁰. Elle a indiqué aussi que les plans de recapitalisation devaient prendre en compte les conditions financières ainsi que les risques et le seuil de solvabilité de chaque institution. Outre cela, la Commission a considéré, dans sa communication du 8 décembre 2008, que « la tarification appliquée devrait inciter la banque à rembourser l'Etat dès que la crise sera terminée »¹⁹⁶¹. Ensuite, la Commission a stipulé, dans sa communication de recapitalisation, que les garde-fous, applicables aux institutions financières en difficulté, doivent comprendre « une politique restrictive à l'égard des dividendes », « un plafonnement de la rémunération des dirigeants ou des primes versées, l'obligation de rétablir

<http://www.zonebourse.com/DEXIA-5979/actualite/DEXIA-accelere-son-plan-de-restructuration-13644645/?imprimer=1>

¹⁹⁵⁹ Commission européenne, SPEECH/09/113, KROES N., Membre de la Commission européenne en charge de la concurrence, *Politique de la concurrence au cœur de la relance économique*, Conférence au Cercle des Européens, Paris, le 13 mars 2009.

¹⁹⁶⁰ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*.

¹⁹⁶¹ *Ibid*, paragraphe 19.

et de maintenir un ratio de solvabilité plus élevé compatible avec l'objectif de stabilité financière, ainsi qu'un calendrier de remboursement de la participation publique »¹⁹⁶².

B. Illustration de certains cas de remboursement des aides

Face à ce constat, les institutions financières disposent d'une grande marge de liberté dans la mise en œuvre de leur politique de rémunération, notamment à l'égard des responsables et opérateurs de marché. Dans cette optique, on enregistre certains cas de remboursement non négligeables concernant le secteur financier dans les Etats membres et, en particulier, en France. Au terme de la série de publications des résultats des grandes banques françaises, « l'heure est au bilan. Non seulement, les établissements ont dévoilé des profits records et démontré qu'elles étaient solvables mais elles ont aussi livré leur intention de rembourser l'Etat de manière anticipée »¹⁹⁶³.

Après que BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole ou encore Crédit Mutuel¹⁹⁶⁴ ont accompli intégralement leurs engagements financiers à hauteur de 12,7 milliards de prêts publics, le groupe BNPCE¹⁹⁶⁵ a dû procéder au remboursement de sa dette. Il demeure la dernière institution financière encore débitrice de l'Etat. Dans un communiqué de presse du 24 mars 2011 émis par le groupe BPCE, il informe qu'« il a racheté, le 11 mars, 1 200 millions d'euros d'actions de préférence (sans droit de vote) et a procédé, le 23 mars, au rachat de 1 000 millions d'euros de Titres Super Subordonnés (TSS), détenus par la Société de Prise de Participation de l'Etat (SPPE), filiale à 100% de l'Etat. A l'issue de ces deux opérations, BPCE a intégralement remboursé l'Etat »¹⁹⁶⁶. F. PEROL, président du groupe, assure que cette opération aura lieu avant la fin du trimestre 2011, même si ce remboursement aurait pu intervenir en 2009.

¹⁹⁶² *Ibid.*

¹⁹⁶³ GOLLA M., « Les banques règlent leurs dettes auprès de l'Etat », *Le Journal des Finances*- Hebdomadaire français spécialisé dans la finance, 24 février 2011, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.jdf.com/societes/2011/02/24/02035-20110224ARTJDF00028-les-banques-reglent-leurs-dettes-au-pres-de-letat.php>>

¹⁹⁶⁴ « Au total, la charge des intérêts perçus par l'Etat atteint près de 1,5 milliard d'euros pour près de 19,7 milliards d'euros prêtés aux cinq banques ».

¹⁹⁶⁵ « Au plus fort de la crise financière, les groupes Caisse d'Epargne et Banque Populaire, dont le rapprochement a donné vie à BPCE, avaient chacun reçu respectivement 2,2 milliards et 1,9 milliard d'euros sous forme de TSS. A la création du groupe BPCE, début août 2009, l'Etat avait apporté 3 milliards d'euros supplémentaires en acquérant des actions de préférence ».

¹⁹⁶⁶ Thomson Reuters ONE, Communiqué de presse, « *BPCE rembourse intégralement l'Etat* », Thomson Reuters ONE – Groupe mondial de l'information professionnelle, financière et juridique, New-York, le 24 mars 2011, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.easybourse.com/bourse/marches/valeurs/communiqu%C3%A9-presse/911342/bpce-rembourse-int%C3%A9gralement-letat.html>>

Outre cela, l'objectif du groupe visait également à achever le remboursement intégral des aides d'un montant de 7,1 millions d'euros, d'ici fin 2012. La capacité de remboursement des aides, par ce groupe, est due, en premier lieu, à l'accroissement important de son bénéfice net en 2010 ; il a été multiplié par sept à 3,6 milliards d'euros. « Le groupe a choisi de mettre en réserve plus de 80% de ce résultat, ce qui a augmenté sa capacité de remboursement. BPCE était de loin le groupe ayant bénéficié le plus des apports de l'Etat, avec 7,1 milliards sur un total de 19,8 milliards d'euros (en excluant le groupe franco-belge Dexia) »¹⁹⁶⁷.

D'une part, la banque Dexia SA a déclaré qu'elle accélérerait le rythme du plan de restructuration négocié avec la Commission, dans le but de réduire ses engagements financiers et promouvoir la visibilité sur ses bénéfices, mais aboutira aussi à une provision de 3,6 milliards d'euros au deuxième trimestre. La banque a indiqué, de plus, qu'elle va s'attacher à réduire la valeur comptable d'un certain nombre d'actifs pour les vendre et à négocier une stratégie de sortie des mécanismes d'aides. Ensuite, elle a enregistré une provision d'un montant de 1,8 milliards d'euros « contre des actifs garantis de son portefeuille de produits financiers, dont la valeur comptable sera ramenée à leur valeur de marché en vue de les vendre »¹⁹⁶⁸. Cela a eu pour incidence d'augmenter immédiatement la réserve des actifs disponibles à vendre, d'un montant de 1,2 milliards d'euros. Ainsi, ces réserves, atteignant un montant de 3,9 milliards d'euros, sont destinées à couvrir les pertes subies par les portefeuilles de titres disponibles à la vente, elles contribueront aussi à couvrir les titres de dette souveraine de la zone euro que la banque détient. En outre, Dexia a signalé que : « cet ajustement permettra à Dexia de négocier avec la Commission européenne et les gouvernements qui lui ont fourni un soutien pendant la crise financière, et conduira au retrait d'une partie importante des aides d'Etat »¹⁹⁶⁹.

Compte tenu de l'importance de Dexia dans le financement du secteur public local et du nombre croissant des litiges liés aux emprunts dits structurés, la Cour des comptes française a formulé, dans son rapport annuel de 2016, des recommandations afin de garantir la cohérence de l'intervention publique dans le financement des collectivités et dans la politique de renégociation des prêts structurés, tout en soulignant l'importance de mieux règlementer les pratiques

¹⁹⁶⁷ Agence France Presse (AFP), « BPCE a remboursé les aides de l'Etat », publié par le Figaro, Economie – Flash éco, 24 mars 2011, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/03/24/97002-20110324FILWWW00436-bpce-a-rembourse-les-aides-de-l-etat.php>

¹⁹⁶⁸ ROBINSON F., DALTON M., Version française Agnès Adourian, *DEXIA : accélère son plan de restructuration*, Opus cité.

¹⁹⁶⁹ *Ibid.*

concernant la rémunération dans des institutions bancaires en situation de défaillance en ayant recours à des dispositions¹⁹⁷⁰. Dans son analyse de la gestion et du suivi effectués par les autorités nationales compétentes, la Cour des comptes a constaté qu'en matière de gestion extinctive, les buts visés n'ont pas tous été réalisés et que les finances publiques françaises restent des sources d'inquiétude si la France venait encore à subir de nouveaux risques réglementaires et macroéconomiques¹⁹⁷¹.

D'autre part, la banque Commerzbank a publié un communiqué en mai 2011, qui précise que ses actionnaires ont approuvé, avec 98,9% des voix, l'augmentation de capital de 11 milliards d'euros, ainsi que l'autorisation des mesures de remboursement de 90% du total des aides d'Etat (soit 16,2 milliards d'euros), équivalent à 14,3 milliards d'euros, reçues au cours de la crise financière et économique de 2008. Par ailleurs, la première étape suivie par la banque, afin d'enregistrer une provision de 5,7 milliards d'euros, s'est achevée en avril 2011 ; la deuxième aura lieu en juin 2011 et doit permettre, d'après Commerzbank, de lever 5,3 milliards d'euros. Il ne restait à Commerzbank qu'à rembourser 1,9 milliard d'euros. « L'Etat devrait garder une part de 25% plus une action dans le capital de la banque »¹⁹⁷².

Par ailleurs, en ce qui concerne KBC Groupe SA, la presse belge (le quotidien De Tugd) a indiqué qu'il planche sur un plan à trois étapes, dont la deuxième vise notamment à rembourser les aides d'Etat obtenues en période de crise financière : « le groupe souhaiterait rembourser en cash les titres contre 115 % de leur valeur afin de limiter le surplus par rapport aux coûts de ces aides et éviter de devoir émettre de nouvelles actions pour un montant de 3,5 milliards d'euros, avec un effet dilutif pour les actionnaires actuels »¹⁹⁷³. De plus, il est planifié une augmentation de capital d'un montant de 2 milliards d'euros. Le bancassureur précise que le remboursement de ces aides est garanti parce qu'« à ce stade, KBC ne peut ni ne veut anticiper un éventuel résultat, s'il y en a un, et ne souhaite pas non plus donner de timing pour l'accomplissement d'un tel exercice »¹⁹⁷⁴.

¹⁹⁷⁰ Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, « Le rapport public annuel 2016 », février 2016, p. 440.

¹⁹⁷¹ Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, « Le rapport public annuel 2016 », *Opus cité*, p. 461.

¹⁹⁷² N-B news-banques, *Commerzbank : feu vert des actionnaires à un large remboursement de l'Etat*, AFP le 08 mai 2011 ; Voir également, La Libre « Belgique », Banques, *Commerzbank va rembourser les aides de l'Etat*, 09 mai 2011.

¹⁹⁷³ Trends, « KBC : augmentation de capital en vue », Trends – Tendances, L'actualité Economique 1^{er} juin 2011.

¹⁹⁷⁴ *Ibid.*

Chapitre 2. Le renforcement de l'architecture de gestion et de contrôle des risques financiers

Le rôle essentiel du contrôle de la compatibilité des aides d'Etat, en période de crise, est de garantir un équilibre entre les interventions publiques et la lutte contre la crise financière et économique, en évitant les distorsions indues de concurrence. En effet, la stabilité du marché intérieur structuré d'une façon effective et unifiée, doit permettre la stabilité de l'économie du marché européen. Cet objectif est assuré sur une brève période par le respect des dispositions de procédures uniformes sur le marché intérieur. Autre que le problème uniquement procédural, se pose le problème de l'adaptation de la structure procédurale du contrôle aux circonstances exceptionnelles de crise. Par ailleurs, la procédure de contrôle doit être pertinente afin de contribuer à promouvoir un retour au fonctionnement normal du marché et en rétablir la structure concurrentielle normale du marché intérieur (Section 1).

Dans le cadre du renforcement de la régulation financière et en vue de briser la corrélation entre crise financière et crise des dettes souveraines, le Parlement européen a adopté, le 15 avril 2014, trois textes essentiels à la mise en place de l'« Union bancaire ». Ces textes complètent les directives déjà adoptées et vont permettre, d'après les responsables européens, de mieux protéger les contribuables et les déposants en cas de crise financière grâce à l'Autorité de résolution et à un Fonds de résolution des défaillances bancaires. Ce cadre juridique complète les dispositions adoptées en 2013, qui instauraient une surveillance européenne des banques par un dispositif unique afin de faire face à toute difficulté.

L'action européenne en matière financière, bancaire et budgétaire s'inscrit dans des « cadres » qui revêtent une signification institutionnelle et matérielle. Ces « cadres », reflétant évidemment l'expression du discours des institutions européennes, sont considérés comme une des méthodes d'intégration en droit de l'Union adaptées aux spécificités des domaines bancaire, budgétaire et financier. La méthode du cadre permet de faire face à plusieurs défis. D'une part, elle vise à garantir la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union par la

promotion d'une convergence matérielle de la régulation des marchés et, d'autre part, à relever le défi concernant la relation de l'autorité au marché¹⁹⁷⁵ (Section 2).

Section 1. La nouvelle structure de contrôle des aides d'Etat

La Commission a adapté, au cours de la crise de 2008, les conditions de compatibilité des aides avec le marché intérieur pour répondre aux exigences de cette crise et afin d'assurer la stabilité financière de tous les établissements. Dans sa communication du 30 juillet 2013, elle a souligné que les six communications, adoptées par la Commission depuis le début de la crise financière, stipulent clairement que, même en période de crise, les principes généraux du contrôle des aides d'Etat restent applicables¹⁹⁷⁶. En outre, le Parlement européen, dans sa résolution du 10 mars 2015, invite instamment la Commission à procéder à des contrôles sur les marchés financiers ayant une concentration dynamique ou en augmentation surtout lorsque des restructurations ont été mises en œuvre afin de palier les effets de la crise¹⁹⁷⁷.

En effet, la Commission a procédé à une réorganisation de son intervention à l'étape de l'adoption formelle des mesures d'aides, ainsi qu'elle a réagi, dans un délai record, pour mettre en œuvre certains schémas d'aides (§.1). Ces efforts ont assuré la stabilité financière et ont contribué à rétablir la confiance au secteur financier et à l'ensemble de l'économie. En revanche, cette réactivité spectaculaire a entraîné rapidement une certaine suspicion au regard du contrôle effectué par la Commission et de son effectivité (§.2).

Il est à noter que l'exercice de contrôle des aides d'Etat dans le secteur financier et les responsabilités des autorités de surveillance des Etats membres peuvent s'influencer l'un, l'autre¹⁹⁷⁸. En effet, il se peut que les autorités de surveillance demandent des adaptations dans les domaines de la gouvernance d'entreprises ou des pratiques en matière de rémunération pour les banques jouissant d'aides d'Etat¹⁹⁷⁹. Ainsi, la coordination des actions de la Commission avec celles des autorités de surveillance doit être de mise ; il ne s'agit pas, dès lors, de passer

¹⁹⁷⁵ MARTUCCI F., « L' « Union bancaire » : le « cadre », nouvelle « méthode » d'intégration dans l'Union européenne », Centre de droit européen, Collège Europe de Paris, Colloque du 15 et 16 janvier 2015.

¹⁹⁷⁶ Communication du 30 juillet 2013 de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière («Communication concernant le secteur bancaire »), *Opus cité*, pt. 14.

¹⁹⁷⁷ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 10 mars 2015 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne, P8-TA(2015)0051, Strasbourg, 10 mars 2015, consid. 70.

¹⁹⁷⁸ *Ibid.*, pt. 14.

¹⁹⁷⁹ *Ibid.*, pt. 14.

outre la compétence exclusive de la Commission dans son rôle de contrôlease des aides d'Etat¹⁹⁸⁰.

§.1 L'effet de la crise économique et financière sur la procédure de contrôle des aides d'Etat

D'une part, l'objectif essentiel du contrôle des mesures d'aides est de prévenir que ces dernières viennent fausser la compétitivité dans le marché intérieur, « il existe un consensus général pour dire que le contrôle des aides d'Etat représente une partie essentielle de la politique de concurrence mise en œuvre par la Communauté »¹⁹⁸¹. D'autre part, au cours de la crise financière de 2008, ce contrôle a été effectué dans des situations exceptionnelles. En effet, la Commission a traité plusieurs projets d'aides concernant des établissements touchés par cette crise financière, dont la faillite aura eu des effets désastreux sur l'économie de l'Union européenne. Face à ce constat, la Commission a réagi d'une manière flexible et rapide tout en prenant en compte cette situation économique (A).

Par ailleurs, elle a adapté certaines règles, en matière de contrôle, aux circonstances de la crise, en particulier pour lutter contre la crise financière qui a exposé le secteur bancaire à un risque systémique et qui a conduit à une raréfaction forte et progressive du crédit (B).

A. L'adaptation de la procédure de validation des schémas d'aides

Les Etats membres sont tenus de notifier les projets d'aides avant de les mettre en œuvre¹⁹⁸² afin que la Commission puisse présenter ses constatations sur la compatibilité de ces mesures d'aides avec le marché intérieur, à l'exception de certaines dérogations qui viennent justifier leur mise en œuvre avant leurs notifications. Par ailleurs, afin que la Commission puisse remplir sa fonction de surveillance sur les mesures d'aides mises en œuvre, elle en procède, avec les Etats membres, à des examens successifs.

¹⁹⁸⁰ Communication du 30 juillet 2013 de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière («Communication concernant le secteur bancaire »), *Opus cité*, pt. 14.

¹⁹⁸¹ GERADIN D., *Quel contrôle pour les aides d'Etat*, in *CDVA Ed. Les aides d'Etat en droit Communautaire et en droit national*, Bruxelles : Bruylant, 1999, p. 61.

¹⁹⁸² Commission européenne, HOUTMAN A., Speeches and articles, « Le droit de la défense dans les procédures de contrôle en matière d'aides d'Etat », Congrès de l'Association Européenne des Avocats AEA, Bruxelles, 25 octobre 1996.

Les dispositions relatives aux aides d'Etat du droit européen ont prévu que les Etats sont obligés de respecter la notification préalable des mesures d'aides à la Commission. Cela veut dire que ces régimes d'aides ne peuvent être jugés comme légaux qu'après l'autorisation officielle de la Commission¹⁹⁸³. Les projets d'aides doivent être notifiés afin de donner à la Commission la possibilité de contrôler les aides publiques, et d'éviter les distorsions de concurrence dans le marché intérieur. A cet égard, les nouveaux projets d'octrois ou de modifications d'aides existantes doivent lui être présentés dans un délai raisonnable pour qu'elle puisse émettre des constatations, l'article 108, paragraphe 3 du TFUE précise que : « [...] L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale »¹⁹⁸⁴. Cela signifie que l'absence de notification du régime d'aide à la Commission entraîne son illégalité, même s'il remplit les conditions de compatibilité avec le marché intérieur¹⁹⁸⁵. Le respect des dispositions de l'article 108, paragraphe 3 est essentiel pour garantir la sécurité juridique dans le cadre de la gestion des crises financière et économique, grâce au contrôle des aides d'Etat et aux conditions imposées par la Commission, les Etats membres n'ont pas succombé à toute forme de protectionnisme et, ainsi, n'ont pas exporté, dans les Etats voisins, leurs problèmes ce qui a permis d'éviter tout risque d'effondrement du système financier¹⁹⁸⁶. Le règlement (UE) 2015/1589 du 13 juillet 2015 prévoit les modalités du contrôle effectué par la Commission¹⁹⁸⁷. Les États membres sont tenus de lui communiquer des rapports périodiques sur tous les régimes d'aides existants¹⁹⁸⁸ ; il s'agit, pour la Commission, de constater que ses décisions ont bien été correctement prises en compte. En outre, cela permet une bonne coopération entre la Commission et les Etats membres au titre de l'examen permanent en accord avec l'article 108, paragraphe 1 du TFUE¹⁹⁸⁹.

¹⁹⁸³ KEKELEKIS M., « L'obligation des autorités nationales de recouvrer les aides d'Etat versées illégalement : défenses et implications », IEAP Maastricht, *Bulletin de l'Institut européen d'administration publique (Eipascopie)*, n°2004/2, Maastricht, 2004, p. 20.

¹⁹⁸⁴ Article 108, paragraphe 3, du TFUE.

¹⁹⁸⁵ Commission européenne, Communication de la Commission, Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux Etats membres de récupérer les aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché commun, J.O. C 272/4, (2007/C 272/05), 15 novembre 2007, considérant 8.

¹⁹⁸⁶ Commission européenne, Communiqué IP/09/554, Aides d'Etat : le nouveau tableau de bord passe en revue les mesures prises par les Etats membres pour lutter contre la crise économique, Bruxelles, le 8 avril 2009.

¹⁹⁸⁷ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, J.O. L 248/9, 24 septembre 2015.

¹⁹⁸⁸ *Ibid.*, article 26, paragraphe 1.

¹⁹⁸⁹ *Ibid.*, consid. 34.

De plus, dans le cas des aides illégales, le règlement (CE) n°659/1999¹⁹⁹⁰ a accordé à la Commission le droit d'arrêter des décisions contre les Etats membres concernés, afin de les amener à suspendre le versement de cette aide, « injonction de suspendre l'aide », ou à récupérer provisoirement ces aides, « Injonction de récupérer provisoirement l'aide ».

Par ailleurs, la Commission a prévu, suivant les considérations explicitées au paragraphe 4 concernant les principes généraux du cadre temporaire, que les Etats membres doivent démontrer la nécessité des aides d'Etat notifiées à la Commission au titre du présent cadre. Ces aides, afin de parer à une perturbation grave d'un Etat membre, doivent être adéquates et proportionnées. A ces fins, la Commission doit veiller à vérifier à ce que les conditions soient totalement respectées¹⁹⁹¹.

De plus, il faut distinguer les aides *ad hoc* (où les bénéficiaires sont identifiés et dont chaque aide doit faire l'objet d'une notification) et les régimes d'aides (qui peuvent être accordés à plusieurs bénéficiaires non encore identifiés, dont le régime doit être notifié et, chaque aide devant être accordée sur le fondement de ce régime.

Outre cela, l'article 2, paragraphe 1 du règlement n°1998/2006 précise que les aides « *de minimis* », « Sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 87, paragraphe 1, du traité et comme non soumises, de ce fait, à l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité, les aides qui satisfont aux conditions énoncées aux paragraphes 2 à 5 du présent article »¹⁹⁹². En la matière, la Commission a autorisé l'octroi d'une aide forfaitaire maximale de 500.000 euros par entreprise, contre un montant de 200.000 euros avant la crise ; le montant de ces aides « *de minimis* » est considéré comme exonéré de l'obligation de notification.

La Commission a adopté, par la suite, plusieurs régimes d'aides et d'aides *ad hoc*, qui ont été appliqués avant leur notification. Dans cette situation de crise et outre le nombre important des aides non notifiées, la Commission n'a pas appliqué les dispositions du règlement (CE) n°659/1999, concernant les injonctions de suspension ou de récupération de ces aides. Parmi

¹⁹⁹⁰ Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil « portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE », J.O. L 83 du 27.3.199, 22 mars 1999.

¹⁹⁹¹ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, paragraphe 4.1.

¹⁹⁹² Règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides « *de minimis* », J.O. L 379/5, 28 décembre 2006.

ces décisions, nous allons illustrer notre propos à l'aide de quelques exemples afin de montrer comment la Commission a réagi par rapport à certaines mesures d'aides mises en œuvre avant leurs notifications. Elle a donc autorisé des aides mises en œuvre avant de faire l'objet d'une notification. Parmi ces régimes d'aides autorisés, nous pouvons présenter le régime d'aides au sauvetage accordées par le Royaume-Uni à *Bradford & Bingley*, avant qu'il l'ait notifié à la Commission. En l'espèce, la Commission a autorisé ces mesures d'aides, en vertu des dispositions du TFUE relatives aux règles sur les aides d'Etat, afin d'assurer la stabilité financière de la banque de crédit hypothécaire *Bradford & Bingley*. Par ailleurs, la Commission a continué à assurer un suivi quotidien avec les autorités britanniques afin de les aider à élaborer des mesures en conformité avec les règles relatives aux aides d'Etat¹⁹⁹³. Ainsi, nous avons la démonstration que ce procédé ne constitue pas un frein à la protection des intérêts des épargnants et à la promotion de la stabilité¹⁹⁹⁴.

De même dans le cas de *Fortis Banque*¹⁹⁹⁵ et *Fortis Banque Luxembourg*, la Commission a approuvé, le 3 décembre 2008, une série de mesures d'aides au sauvetage, accordées entre le 29 septembre et le 5 octobre 2008 par la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. La Commission a autorisé ces mesures d'aides, puisque le risque que subit *Fortis* et sa situation sur le marché financier ne permettent pas, aux Etats membres, d'attendre la décision d'autorisation de la Commission. A cet effet, la Commission a signalé qu'un risque systémique dans le secteur financier aurait pu apparaître à la suite de la carence de la banque. L'urgence a été de sauver la banque en appliquant ces mesures qui se sont avérées compatibles avec les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat. L'objectif a donc été double : sauver la banque et éviter une menace au système financier¹⁹⁹⁶.

Dans cette situation de crise exceptionnelle, la Commission a considéré que la durée de l'application des mesures d'aides doit être limitée au minimum nécessaire. Ces aides devront

¹⁹⁹³ Commission européenne, Communiqué IP/08/1437, Aides d'Etat : La Commission autorise le paquet d'aides au sauvetage accordées par le Royaume-Uni à *Bradford & Bingley*, Bruxelles, le 1^{er} octobre 2008.

¹⁹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁹⁵ « *Fortis Banque* était l'une des plus grandes banques européennes. En tant que membre du Groupe *Fortis*, qui comprenait aussi des opérations d'assurance, la Banque occupait une position prééminente sur les marchés belge, luxembourgeois et néerlandais. Suite à sa participation dans l'acquisition de *ABN AMRO* et à d'importants investissements dans les crédits structurés, *Fortis Banque* s'est trouvée dans une position très vulnérable lors du début de la crise des subprimes et de l'assèchement du marché des prêts interbancaires. »

¹⁹⁹⁶ Commission européenne, Communiqué IP/08/1884, Aides d'Etat : La Commission autorise une aide au sauvetage et à la restructuration de *Fortis Banque* et *Fortis Banque Luxembourg*, Bruxelles, le 3 décembre 2008.

prendre fin dans le but de faire respecter le caractère nécessaire des aides d'Etat qui sont destinées à réagir contre la situation de crise dans l'Etat membre concerné.

Tout d'abord, le TFUE dispose que « La Commission procède avec les Etats membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces Etats. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur »¹⁹⁹⁷. Cette disposition a été consacrée par la Commission, dans sa communication du 25 octobre 2008, qui précisait qu'« il convient, pour tout régime de portée générale, que l'Etat membre procède tous les six mois au moins à un examen et lui présente un rapport sur les résultats de celui-ci »¹⁹⁹⁸.

De plus, la Commission a prévu au paragraphe 6 intitulé « Surveillance et rapports », du cadre temporaire du 17 décembre 2008, que les Etats doivent déposer leurs rapports annuels à la Commission concernant les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière, qui sont mentionnées dans cette communication¹⁹⁹⁹. Ces rapports doivent contenir toutes les informations nécessaires pour établir que les conditions indispensables ont été respectées. En outre, « les Etats membres doivent être en possession d'informations prouvant que les bénéficiaires d'aides en vertu des mesures prévues aux points 4.2, 4.3, 4.4 et 4.5 (v. supra.) n'étaient pas des entreprises en difficulté au 1^{er} juillet 2008 »²⁰⁰⁰. Ces documents, présentés à cet effet par les Etats concernés, sont nécessaires pour que la Commission puisse procéder à la qualification et à l'appréciation de la nécessité de la prorogation de l'application de telles mesures d'aides, ou de la nécessité des modifications apportées sur telles ou telles mesures.

La Commission a autorisé le prolongement de certains régimes d'aides, en constatant leur conformité avec les dispositions précitées et le respect des modalités de surveillance. Parmi

¹⁹⁹⁷ Article 108, paragraphe 1, du TFUE.

¹⁹⁹⁸ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, point 13.

¹⁹⁹⁹ Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil « portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE », *Opus cité*. Voir également Règlement (CE) n°794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n°659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE, exigent des Etats membres qu'ils soumettent des rapports annuels à la Commission.

²⁰⁰⁰ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, paragraphe 6.

ces régimes autorisés par la Commission, nous pouvons évoquer le régime hongrois de soutien à l'économie réelle, qui a été le premier prolongement depuis l'extension du cadre temporaire. La Commission a considéré que la prolongation du régime d'aides hongrois était en conformité avec le cadre temporaire, « du fait que sa durée était limitée, qu'il respectait les seuils fixés et qu'il ne s'appliquait qu'aux entreprises qui ne se trouvaient pas en difficulté au 1^{er} juillet 2008 »²⁰⁰¹. Ainsi, la prolongation du régime hongrois autorisé par la Commission a permis de « remédier à une perturbation grave de l'économie » hongroise et qu'elle est, de ce fait, compatible avec l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE. Il apparaît donc qu'une amélioration économique se fait sentir. Ainsi, ces mesures d'aides exceptionnelles deviennent de moins en moins d'actualité et sont donc graduellement retirées. Cela a donc une incidence sur la restructuration nécessaire des industries européennes et sur les distorsions de concurrence au sein du marché intérieur²⁰⁰².

Dans un arrêt du 26 octobre 2016, dans l'affaire C-590/14, la Cour a estimé que l'évaluation de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur, effectuée par la Commission, peut être déterminée par rapport à la durée de la validité d'une aide existante²⁰⁰³. Elle en conclut qu'une aide existante est requalifiée en une nouvelle aide puisque la prolongation de sa durée de validité équivaut à une modification, selon le règlement n°659/1999²⁰⁰⁴.

Par ailleurs, en ce qui concerne la validation des modifications apportées aux régimes d'aides existants, après l'appréciation de la Commission, cette dernière a autorisé, dans sa décision du 16 mars 2009, les modifications présentées par la France sur son régime de capital-investissement de mars 2008, qui consiste à augmenter les tranches maximales de l'investissement qui passeront de 1,5 à 2,5 millions d'euros par période de douze mois, et ce jusqu'en 2010. A ce propos, il a été signalé que la Commission « a rapidement autorisé une nouvelle mesure adoptée par la France pour dynamiser son économie réelle. Ce pays démontre de quelle manière

²⁰⁰¹ Commission européenne, Communiqué IP/10/1749, Aides d'Etat : la Commission autorise la prolongation du régime hongrois de soutien à l'économie réelle, une première depuis l'extension du cadre temporaire, *Opus cité*.

²⁰⁰² Commission européenne, communiqué IP/10/1749, *Opus cité*.

²⁰⁰³ CJUE, arrêt du 26 octobre 2016 (dixième chambre), Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) et Commission européenne c/ Alouminion tis Ellados VEAE, aff. C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, pt. 49

²⁰⁰⁴ *Ibid.*, pt. 50.

les Etats membres peuvent tirer parti du cadre temporaire adopté par la Commission pour intensifier leurs efforts de lutte contre les effets de la crise »²⁰⁰⁵.

Enfin, la Commission a considéré, dans l'affaire du régime temporaire français des aides sous forme de taux d'intérêt bonifié, que la France a respecté les dispositions prévues au point 6 intitulé « Surveillance et rapports » du cadre temporaire du 17 décembre 2008, tout en précisant qu'un rapport sur la mise en œuvre du régime d'aide sera envoyé à la Commission sur la base des données récoltées sur son application locale ou nationale, comme l'exige le point 6 de l'encadrement temporaire²⁰⁰⁶.

B. Les exceptions procédurales du contrôle des aides d'Etat

En période de crise financière, la Commission a procédé à une réorganisation interne pour éviter de ne pas entraver le stade formel de l'autorisation des mesures d'aides d'Etat. Ainsi, afin de prouver que sa contribution et son contrôle des mesures d'aides font partie de la solution et non pas un obstacle, elle a dû, en conséquences, assortir ses ressources et notamment diminuer les délais normaux de traitement des dossiers²⁰⁰⁷.

Le fonctionnement de la Commission est régi par le principe de collégialité découlant de l'article 250 et 296 du TFUE. Ce principe est basé sur « l'égalité des membres de la Commission dans la participation à la prise de décision et implique que les décisions soient délibérées en commun et que tous les membres du collège soient collectivement responsables, sur le plan politique, de l'ensemble des décisions arrêtées »²⁰⁰⁸. Ce texte a été repris par le TPI dans l'affaire du 30 novembre 2009. Le tribunal a souligné une dérogation au principe de collégialité. Il stipule aussi qu'un de ses membres a le droit d'adopter des catégories déterminées d'actes d'administration et de gestion. Un examen des questions factuelles et juridiques complexes doit être appliqué à la suite de la prise de décisions de la Commission à propos de l'existence d'une

²⁰⁰⁵ Commission européenne, Communiqué IP/09/406, Aides d'Etat : La Commission approuve la modification apportée au régime de capital-investissement adopté par la France pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 16 mars 2009.

²⁰⁰⁶ Commission européenne, Communiqué N 15/2009 – France, Aides d'Etat : « Régime temporaire relatif aux aides sous forme de taux d'intérêt bonifié », Bruxelles, le 4 février 2009.

²⁰⁰⁷ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, Opus cité, p. 203.

²⁰⁰⁸ Trib., arrêt du 27 avril 1995 (deuxième chambre élargie), Association of Sorbitol Producers within the EC (ASPEC), Cerestar Holding BV, Roquette Frères SA et Merck oHG c/ Commission des Communautés européennes, aff. T-435/93, ECLI:EU:T:1995:79.

aide d'Etat, de sa compatibilité avec le marché intérieur et de la nécessité d'en ordonner la récupération. Ce ne sont pas, par conséquent, des actes d'administration et de gestion²⁰⁰⁹.

Cependant, au cours de la crise financière et économique de 2008, la Commission a consenti à accorder des exceptions²⁰¹⁰ aux dispositions restrictives relatives aux aides d'Etat, afin de remédier aux graves perturbations de l'économie des Etats membres. Dans le contexte de cette crise financière, où les institutions financières subissent des risques de faillite ou une avalanche de nationalisations, les services responsables des politiques de concurrence ont délégué la Commissaire, chargée de la politique de concurrence, des pouvoirs de décision exceptionnels et autonomes du reste du collège afin de ne pas retarder inutilement le stade de l'adoption formelle des mesures d'aides²⁰¹¹. Cette délégation exceptionnelle donne, à la Commission, le pouvoir d'autoriser des mesures d'urgence, soumises à l'approbation du président de la Commission, du commissaire des affaires économiques et monétaires et du commissaire chargé du marché intérieur. Cette habilitation a fait preuve d'une grande réactivité dans l'examen des dossiers. Le pouvoir autonome du commissaire ne s'applique qu'aux mesures d'urgence concernant les établissements financiers, et non pas à toutes les mesures présentées à la Direction Générale de Concurrence.

En outre, dans le but de limiter les distorsions liées à la nationalité, le service responsable des politiques de concurrence a été étroitement associé aux différents plans de sauvetage des banques européennes.

Par ailleurs, ces mesures ne doivent pas constituer des aides au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement du Conseil (CE) 659/1999²⁰¹² intitulé « *Examen préliminaire de la notification et décisions de la Commission* », et ne doivent pas élever d'objections par rapport à l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) 659/1999, ou d'objections contre une aide non notifiée suivant les articles 13, paragraphe 1, intitulé « *Décisions de la Commission* ».

²⁰⁰⁹ Trib., arrêt du 30 novembre 2009 (troisième chambre), République française et France Télécom SA c/ Commission des Communautés européennes, aff. jointes T-427/04 et T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474.

²⁰¹⁰ Commission européenne, L'application de la législation en matière d'aides d'Etat par les juridictions nationales. La communication de la Commission et autres documents utiles, Guides en matière de concurrence, Bruxelles, 2010, p. 8.

²⁰¹¹ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, Opus cité, p. 204.

²⁰¹² Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil « portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE », Opus cité.

En tenant compte de cette situation de crise sans précédent, la Commission s'est manifestée afin de rendre ses décisions plus flexibles et plus rapides, tout en appliquant le contrôle des aides d'Etat ; elle s'est adaptée à la crise en en modulant certaines. Cela a été le cas lors du risque systémique encouru par le secteur financier. Elle a conservé cette attitude aussi en matière de resserrement du crédit auquel a été confrontée l'économie réelle²⁰¹³.

Outre la dérogation au principe de collégialité, la réorganisation interne de la Commission a contribué à avoir une réactivité accrue de la Commission dans le traitement des mesures d'aides dans des délais records. Cette réorganisation interne a eu pour conséquence un accroissement des effectifs de la Commission dédiés aux affaires d'aides d'Etat, à savoir une cinquantaine de fonctionnaires confirmés en matière d'aides d'Etat et répartis dans l'ensemble des services²⁰¹⁴. Cette réorganisation interne a permis, à la Commission, de valider certaines mesures d'urgence en quelques jours voire, parfois, en 24 heures ou en l'espace d'un week-end, là où la procédure aurait duré plusieurs mois²⁰¹⁵. A ce propos, nous pouvons évoquer l'affaire du plan de sauvetage de la banque *Bradford et Bingley*, qui a été approuvé en 24 heures, et les cas du *Northern Rock bank* et *Holding Real Estate*, qui ont été approuvés en quelques jours. Cela signifie que la Commission pouvait faire preuve de rapidité, d'efficacité et de souplesse.

Par ailleurs, la communication concernant le secteur bancaire a prévu des mesures qui garantissent l'adoption rapide des décisions dès la réception d'une telle notification ; parmi ces mesures, figurent deux procédures : la première concerne la consultation simplifiée de la D.G. Concurrence ; la seconde, la consultation plus rapide des autres services. A cela vient s'ajouter l'application d'une procédure écrite d'urgence ou l'habilitation temporaire d'un membre de la Commission. Parmi ces mesures, on recense aussi des exigences simplifiées sur le plan linguistique²⁰¹⁶.

En outre, des procédures de contrôle flexibles et rapides ont été appliquées aussi aux mesures prévues dans le cadre temporaire du 17 décembre 2008 ; toutes ces mesures doivent être notifiées à la Commission. Cette dernière a précisé dans le but d'une simplification des procédures de contrôle de ces mesures, qu'elle s'engage « à garantir l'autorisation rapide des

²⁰¹³ CALVINO N., *La politique de concurrence de la Commission européenne et la crise : enjeux, stratégie de sortie de crise et priorités à venir*, Opus cité.

²⁰¹⁴ VALLENS J.-L., *Crise du crédit et entreprises*, Opus cité, pp. 203-204.

²⁰¹⁵ *Ibid.*, p. 204.

²⁰¹⁶ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, COM (2009) 164, Opus cité, p. 30.

mesures d'aide qui s'attaquent à la crise conformément à la présente communication, pour autant que les Etats membres concernés veillent à collaborer étroitement avec la Commission et à lui transmettre des informations complètes »²⁰¹⁷.

La Commission n'a pas prévu de procédure d'urgence pour contrôler les mesures d'aides ; elle a prévu seulement un processus de contrôle flexible afin de garantir un traitement rapide des mesures d'aides liées à la crise économique et financière de 2008.

Enfin, elle a souvent insisté sur la nécessité d'une adaptabilité à la réalité économique. Le rôle constructif et stabilisateur de l'alliance des principes fermes et des procédures souples a pu s'exercer sur le système financier de l'Union européenne et de l'économie réelle grâce à la politique de concurrence et aux aides d'Etat en particulier²⁰¹⁸.

§.2 L'encadrement de la procédure de contrôle de la compatibilité des mesures d'aides avec le marché intérieur

En raison de la coopération entre les Etats membres et la Commission, des plans de soutien appropriés et des mesures d'aides individuelles ont pu être appliqués d'une manière rapide pour lutter contre la crise financière et économique. Depuis l'année 2008, la Commission a autorisé plus de 100 décisions²⁰¹⁹, parfois à une vitesse record. Ces efforts ont assuré la stabilité financière et ont contribué à rétablir la confiance au secteur financier et à l'ensemble de l'économie. Afin d'éviter la course aux subventions et de garantir le respect des règles de concurrence du marché intérieur, la Commission a entrepris de garantir le respect des conditions de forme et de fond des mesures d'aides mises en œuvre par les Etats membres (A). Ce contrôle a été essentiel puisqu'il a protégé les intérêts des institutions financières saines et potentielles pour qu'elles puissent continuer leurs activités sans intervention publique. En revanche, la réactivité accrue de la Commission a entraîné des suspicions au regard du contrôle effectué par la Commission. « Celle-ci a ainsi été accusée de se contenter d'entériner les projets présentés par les Etats membres, de sorte qu'en réalité, le régime de contrôle des aides d'Etat dans l'Union avait bel et bien été suspendu »²⁰²⁰ (B).

²⁰¹⁷ Commission européenne, J.O.U.E. C 83, 07 avril 2009, *Opus cité*, paragraphe 5.2.

²⁰¹⁸ Commission européenne, COM (2010)282 final, *Opus cité*, p. 13.

²⁰¹⁹ Commission européenne, MEMO/10/411, State aid : «Overview of national measures adopted as a response to the financial/economic crisis », Brussels, 15 September 2010.

²⁰²⁰ VALLENS J.-L., *Opus cité*, p. 205.

A. Le contrôle de la conformité des aides d'Etat par la Commission

En premier lieu, la Commission doit veiller, lors de son contrôle des régimes d'aides, à ce que ces mesures n'aboutissent pas à des distorsions de concurrence, tout en garantissant des conditions de concurrence égales et non discriminatoires pour l'ensemble des institutions qui exercent des activités dans le marché intérieur²⁰²¹.

En second lieu, un contrôle des mesures d'aides amène la Commission à procéder à la détermination de la compatibilité des mesures d'aides avec le marché intérieur, dans la mesure où cette compatibilité résulte d'un équilibre entre les conséquences négatives des mesures d'aides sur la concurrence et leurs résultats positifs en termes d'intérêt commun²⁰²².

Dès lors, la Commission garantit à tous les établissements des conditions d'admissibilité objective et non discriminatoire au régime d'aides mis en œuvre, qui prend en compte l'importance de cette institution dans le système financier, afin d'éviter les distorsions excessives sur les marchés voisins et sur le marché interne dans son ensemble. Outre cela, elle a précisé, dans ses communications, la portée temporelle des mesures d'aides qui doivent être limitées au minimum nécessaire.

La Commission a publié, dans sa communication bancaire du 13 octobre 2008, plusieurs conditions spécifiques au sujet des mesures prises en faveur des institutions financières en situation de crise, afin de permettre aux Etats membres de soutenir leurs établissements financiers plongés dans la crise financière et économique de 2008, tout en respectant les dispositions relatives aux aides d'Etat et en évitant, ainsi, les distorsions excessives de concurrence. La Commission a indiqué dans ces conditions spécifiques que « l'accès devra être non-discriminatoire afin de protéger le fonctionnement du marché unique en veillant à ce que l'admissibilité à un régime d'aide ne soit pas fonction de la nationalité »²⁰²³.

²⁰²¹ Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : La Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la Grèce pour non-recouvrement d'une aide illégale auprès de la société Hellenic Shipyards, IP/10/428, Bruxelles, 14 avril 2010.

²⁰²² Commission européenne, Encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, J.O. C 323/1, (2006/C 323/01), 30 décembre 2006, pt. 1.3.1.

²⁰²³ Commission européenne, Communiqué IP/08/1495, Aides d'Etat : La Commission fournit des orientations aux Etats membres au sujet des mesures prises en faveur des banques en situation de crise, Bruxelles, le 13 octobre 2008.

En outre, la Commission a signalé que le régime couvre toutes institutions de l'Etat membre concerné sans qu'aucune forme de discrimination en raison de la nationalité intervienne. Cela s'applique aussi aux filiales exerçant dans celui-ci des activités importantes²⁰²⁴. A cet égard, la Commission a su éviter les distorsions excessives de concurrence dans le marché intérieur, en demandant, aux autorités irlandaises, la modification du système de garantie en faveur des banques en Irlande en octobre 2008, qui comportait d'éventuels aspects de discrimination à l'encontre des institutions financières d'autres Etats membres installées en Irlande. Cela a été fait en plus du maintien de l'intégrité du marché intérieur des services financiers et dans le respect des règles régissant les aides d'Etat²⁰²⁵. Le système de garantie initiale, qui prévoit avant sa modification un nombre de bénéficiaires limité aux six banques irlandaises seulement qui pourraient bénéficier de la garantie, risquait d'entraîner sans doute d'importantes sorties de capitaux chez les concurrents non éligibles opérant en Irlande. Le gouvernement irlandais a approuvé, le 9 octobre 2008, suite aux demandes de la Commission, l'accessibilité au système de garantie pour l'ensemble des institutions financières d'importance systémique pour l'économie irlandaise, quelle que soit leur origine. C'est en raison des « interventions rapides de la Commission que la stabilité du secteur financier a pu être assurée et que l'intégrité du marché intérieur a pu, en même temps, être maintenue. La Commission a autorisé la mesure le 13 octobre 2008 en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point b) du traité CE ». A ce propos, la Commissaire, chargée de la concurrence, a indiqué que ce cas est un bon cas d'école en matière de travail commun avec les Etats membres en ce qui concerne la définition des mesures susceptibles d'apporter des solutions à la crise financière tout en prenant soin qu'il n'y ait pas d'incidences négatives sur les banques des autres Etats²⁰²⁶.

La Commission a précisé aussi, dans sa communication bancaire du 25 octobre 2008, que les critères de l'admissibilité non-discriminatoire aux régimes de garantie s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux plans de recapitalisation, car des critères objectifs doivent être les fondations de toute admissibilité ; il peut s'agir de la nécessité de garantir un niveau de recapitalisation suffisant, notamment en ce qui concerne la solvabilité dont les exigences doivent éviter à tout prix un traitement discriminatoire arbitraire. Il faudrait donc envisager que les

²⁰²⁴ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, point 18.

²⁰²⁵ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour printemps 2009, *Opus cité*, p. 19.

²⁰²⁶ Commission européenne, Communiqué IP/08/1497, Aides d'Etat : La Commission approuve la nouvelle version du plan irlandais d'aide aux établissements financiers, Bruxelles, le 13 octobre 2008.

autorités en charge de la surveillance des institutions financières s'attachent à exercer une évaluation de la nécessité d'un soutien²⁰²⁷. Ainsi, toutes les institutions de l'Etat concerné, y compris les filiales qui exercent dans celui-ci des activités importantes, devraient être couvertes par le régime de recapitalisation. L'application de la systématique des plans de sauvetage accordés aux établissements est parfois controversée ; en effet, la Belgique, par exemple, a opté pour une intervention au cas par cas au lieu d'une approche globale²⁰²⁸.

Dans le contexte de la crise financière et économique de 2008, la Commission a défini qu'au-delà des mesures d'urgence destinées à soutenir le système bancaire, l'aggravation de cette crise a nécessité des réactions exceptionnelles de la part des autorités publiques. Chacun des Etats membres de l'Union européenne a été touché par cette crise financière et économique, mais à différents degrés et de différentes manières. A cet effet, la Commission a précisé, dans sa communication sur les règles temporaires établies en réponse à la crise financière et économique, que, la crise financière étant grave et ses incidences sur l'économie globale des Etats membres tellement importantes, la nécessité d'avoir recours à des aides d'Etat, pendant une période limitée, s'est imposée afin de résoudre les difficultés²⁰²⁹ et que ces aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE. Par ailleurs, la Commission a indiqué aussi que les Etats membres peuvent procéder à l'application de nouvelles méthodes prévues dans ce cadre au plus tard le 31 décembre 2010. Cependant, la Commission a rapidement procédé à une modification de la portée temporelle de ces nouvelles mesures prises en période de crise, afin de garantir la transition vers la réduction progressive de celles-ci. Dans sa communication visant la prolongation du cadre temporaire, la Commission a signalé que la prolongation jusqu'au 31 décembre 2011 de certaines mesures, entrant dans le cadre temporaire, destinées à aider les entreprises à accéder au financement, a été motivée par la forte volatilité des marchés financiers et par l'incertitude

²⁰²⁷ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, point 37.

²⁰²⁸ GERARD D., WILLEMAERS G.-S., « L'Union européenne au chevet de la crise financière : un état des lieux », *Revue Reflets et perspectives de la vie économique*, t. XLIX., éd. De Boeck supérieur, 03 février 2010, p. 62.

²⁰²⁹ Commission européenne, Communication, *Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle*, 2009/C 83/01, J.O. C 83/1, 7 avril 2009, paragraphe 4.

liée à la crise économique²⁰³⁰. A ce propos, Joaquín ALMUNIA, vice-président de la Commission chargée de la politique de concurrence, a indiqué que la prudence reste de rigueur dans le retour progressif à un fonctionnement normal du marché malgré deux années de régime spécial concernant les aides d'Etat²⁰³¹.

En outre, la Commission rappelle dans ses orientations fournies aux Etats membres, le caractère temporaire des régimes de garanties prises en faveur des institutions financières. Ils ont été instaurés pour venir en aides, le temps nécessaire, aux établissements afin de lutter contre les aléas de la crise, notamment financiers. Ce soutien sera revu et adapté en fonction de l'amélioration du marché économique et financier²⁰³². Cela veut dire que la portée temporelle des régimes de garantie doit être limitée au minimum requis. La Commission a ajouté, dans sa « communication bancaire », que, vue la difficulté et l'impossibilité de déterminer la durée des perturbations graves des marchés financiers, les Etats membres sont tenus à un examen semestriel des éléments vérifiant la nécessité de la poursuite de l'application de ces mesures d'aides ou de les assortir de modifications utiles afin de tenir compte de l'évolution de la situation.

Comme nous l'avons déjà susmentionné, les Etats membres doivent à chaque fois communiquer les résultats de ces examens à la Commission. Cela permet, à cette dernière, de décider s'il est nécessaire de prolonger le régime en cause pour une durée supérieure à six mois mais limitée à deux ans, ou aussi longtemps que l'exige la situation du marché financier. Dans sa décision du 16 juin 2009, la Commission a approuvé la prolongation du régime de garantie bancaire italien, initialement autorisé le 13 novembre 2008, tout en précisant que ce régime d'aides est conforme aux orientations prévues dans sa « communication bancaire ».

Par ailleurs, des garde-fous pourraient être décidés afin d'empêcher les distorsions de concurrence excessive. Cela peut être une période d'émission plus courte que celle qui est en principe pratiquée. Ces mesures seraient applicables notamment dès lors qu'un régime accepte que des garanties dépassent le cadre établi par le régime²⁰³³. Elle a stipulé également, par

²⁰³⁰ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre temporaire de l'Union pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, J.O.U.E. 2011/C 6/5, *Opus cité*.

²⁰³¹ Commission européenne, Représentation au Luxembourg, La Commission européenne prolonge le cadre temporaire pour les aides d'Etat en l'assortissant de conditions plus strictes, Frontpage news, Luxembourg, 1^{er} décembre 2010.

²⁰³² Commission européenne, J.O. C270/8, *Opus cité*.

²⁰³³ Commission européenne, J.O. C270/8, *Opus cité*, paragraphe 24.

exemple, que dans le cas de la prolongation du régime français de refinancement des établissements de crédit du 9 mai 2009, elle met à la disposition de la France des instruments efficaces destinés à booster à nouveau autant la confiance que le système financier français. Le but est, bien évidemment, de relancer l'économie en prenant soin d'éviter les distorsions de concurrence²⁰³⁴.

La Commission a constaté que la portée temporelle exposée pour les régimes de garantie s'applique également, *mutatis mutandis*, aux dispositifs des plans de recapitalisation. Dans sa décision du 23 juillet 2010²⁰³⁵, la Commission a approuvé la demande de prolongation, motivée par les Etats membres concernés, des régimes de garantie et de recapitalisation portugais et du régime de recapitalisation espagnol jusqu'au 31 décembre 2010, afin de garantir la stabilité financière. Dans le but de peser sur l'envie des banques d'avoir recours aux garanties publiques, le régime portugais de garantie envisage une augmentation des primes payées par les banques. Il s'agit de les inciter à se financer sans avoir recours aux aides accordées par les pouvoirs publics et aussi à limiter les distorsions de concurrence²⁰³⁶.

Comme la Commission a procédé à un contrôle (qui sous-entend une intervention publique) des aides dans certaines conditions, elle a aussi vérifié que les aides d'Etat accordées par les Etats membres en période de crise ont été suffisamment ciblées, afin que leur finalité consiste à remédier à une perturbation grave de l'économie, et qu'elles soient proportionnées au défi à relever et ne pas dépasser ce qui est nécessaire. En revanche, l'utilisation des aides d'Etat ne devrait avoir lieu que dans des cas bien précis : pour atteindre un objectif bien défini, pour créer des incitants adéquats, pour qu'elles répondent de manière proportionnée aux objectifs et ne faussent qu'à minima la concurrence²⁰³⁷.

²⁰³⁴ Commission européenne, Communiqué IP/09/750, Aides d'Etat : La Commission approuve la prolongation du régime français de refinancement des établissements de crédit, Bruxelles, le 12 mai 2009.

²⁰³⁵ Commission européenne, Communiqué IP/10/997, Aides d'Etat : « La Commission autorise la prolongation des mesures d'aide en faveur des banques établies au Portugal et en Espagne », Bruxelles, le 23 juillet 2010.

²⁰³⁶ « La Commission a déjà prolongé, aux mêmes conditions, l'autorisation accordée aux régimes de garanties bancaires en Suède, en Allemagne, en Autriche, en Lettonie, en Irlande, en Espagne, au Danemark, aux Pays-Bas, en Slovénie, en Grèce et en Pologne ». Les régimes suédois, régime de garanties, Commission européenne, communiqué MEX/10/0615 ; allemand, garanties, recapitalisation et autres : voir Commission européenne, communiqué IP/10/789, hongrois, régime de recapitalisation et système de liquidité ; autrichien, garanties, recapitalisation et autres ; Commission européenne, communiqué IP/10/839, letton, régime de garanties ; irlandais, régime de garanties ; Commission européenne, communiqué IP/10/854, danois, régime de garanties ; néerlandais, régime de garanties ; slovène, régime de garanties ; grec, garanties, recapitalisation et emprunts obligataires ; et polonais, régime de recapitalisation, garanties et système de liquidité. Tous ces régimes ont été prolongés de six mois.

²⁰³⁷ Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat, Document de Consultation, « Des aides d'Etat moins nombreuses et mieux ciblées : une feuille de route pour la réforme des aides d'Etat, 2005-2009.

Les aides publiques accordées par les Etats doivent être correctement ciblées. En l'espèce, la finalité des aides est de remédier à la perturbation grave de l'économie des Etats membres de l'Union européenne. Dans le cadre communautaire temporaire du 17 décembre 2008, la Commission a précisé que les moyens mis en œuvre par les Etats membres doivent être en adéquation avec le but du soutien du secteur bancaire, afin de garantir que « ce soutien n'entraîne pas une simple amélioration de la situation financière des banques sans bénéficier à l'économie en général. L'aide au secteur financier doit donc être bien ciblée, de façon à garantir que les banques reprennent leurs activités normales de prêt »²⁰³⁸. Cette précision du caractère suffisamment ciblé de la mesure a été consacrée aussi, par la Commission dans sa communication bancaire du 13 octobre 2008, qui a stipulé que toutes les mesures d'aides générales doivent « être ciblées, afin que l'objectif consistant à remédier à une perturbation grave de l'économie puisse être atteint efficacement »²⁰³⁹.

Lors d'une intervention, la Commissaire responsable de la concurrence a indiqué que « si l'on considère que dans les années 1990, 50 % des aides étaient affectées à des objectifs horizontaux, le chiffre de 80 % semble très sain. Dans un contexte de ralentissement de l'activité économique, l'octroi d'aides ciblées revêt une importance encore plus grande »²⁰⁴⁰.

En outre, même si les aides d'Etat, en période de crise économique et financière de 2008, ne sont pas considérées comme des « solutions miracles », mais « un soutien public aux entreprises bien ciblé peut s'inscrire utilement dans le cadre de l'effort global visant à débloquer l'octroi de prêts aux entreprises et à encourager la poursuite des investissements dans un avenir moins pollué par le carbone »²⁰⁴¹. Cette considération fut précisée par la Commission dans le cadre temporaire du 17 décembre 2008, tout en déterminant les objectifs des mesures supplémentaires prévus dans cette communication. Elle a considéré que ces mesures répondent à deux objectifs, dont le premier a visé à faire face aux difficultés de financement exceptionnelles résultant de la crise du secteur bancaire, afin d'écarter le risque d'un resserrement massif des crédits aux entreprises par les institutions financières. Le second objectif est nécessaire pour soutenir les entreprises accomplissant un progrès important dans les domaines du développe-

²⁰³⁸ Commission européenne, J.O. 2011/C 6/05, *Opus cité*.

²⁰³⁹ Commission européenne, J.O. C 270/8, *Opus cité*, paragraphe 15.

²⁰⁴⁰ Commission européenne, Communiqué IP/08/1725, Aides d'Etat : « selon le dernier tableau de bord, les Etats membres s'orientent vers des aides mieux ciblées », Bruxelles, le 18 novembre 2008.

²⁰⁴¹ Commission européenne, J.O. 2009/C 83/01, *Opus cité*, pt. 1.3.

ment durable afin de les encourager à continuer d'investir dans l'avenir puisque, d'après la Commission, il serait fâcheux que soit remis en cause le travail accompli en termes d'environnement, voire de l'inverser, notamment à cause des conséquences liées à la crise²⁰⁴². Par ailleurs, la Commission a précisé dans le cadre temporaire que « les Etats membres devaient faire rapport à la Commission avant le 31 octobre sur sa mise en œuvre et sur son efficacité en termes de réactivation des prêts bancaires et d'appui aux entreprises »²⁰⁴³.

De plus, il faut que les mesures d'aides soient proportionnées au défi à relever et ne pas dépasser ce qui est nécessaire et que la contribution demandée au secteur privé et/ou au bénéficiaire soit raisonnable et puisse être différée dans le temps en fonction des difficultés rencontrées. Cela détermine l'activation du régime de garantie²⁰⁴⁴. Et, afin de réaliser la finalité de ces aides par les instruments les plus appropriés, il faut que ces mesures n'entraînent pas de distorsion de concurrence. « L'aide doit être proportionnée, au sens que la distorsion de concurrence qu'elle engendre ou menace d'engendrer doit être mise en balance avec ses effets positifs. Cette distorsion de concurrence doit donc être limitée au minimum nécessaire pour atteindre l'effet poursuivi »²⁰⁴⁵.

Par ailleurs, en se référant au tableau de bord des aides d'Etat de la Commission européenne de 2007, nous remarquons qu'est prévu un recours élevé des Etats membres aux possibilités accordées par les modifications des cadres d'aides afin d'accorder des aides mieux ciblées et nécessaires. Les aides d'Etats ont atteint une moyenne de 80 % destinées à des objectifs horizontaux en 2007, contre un pourcentage de 50 % dans les années 90, tout en augmentant les aides destinées à la recherche et au développement (R & D) et celles destinées à la protection de l'environnement.

Par la suite, en se référant au tableau de bord de 2009, nous remarquons l'augmentation du volume d'aides de 0,5 % du PIB en 2008 à 2,2 % du PIB, afin de lutter contre la crise financière de 2008. Les aides destinées au secteur bancaire qui a été aggravé par la crise financière de 2008, ont atteint environ 1,7 % du PIB, soit 212,2 milliards d'euros. Ce pourcentage

²⁰⁴² *Ibid.*

²⁰⁴³ Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), *Opus cité*, p. 1.

²⁰⁴⁴ VALLENS J.-L., *Opus cité*, p. 216.

²⁰⁴⁵ BAZEX M., « Aides publiques aux entreprises », *JurisClasseur : Contrats Concurrence et Consommation (LexisNexis) CCC*, n°6 – 168, Juin 2009.

s'est élevé en 2009 pour atteindre 351,7 milliards d'euros, soit 2,98 % du PIB de l'Union européenne. En outre, d'après le rapport de la Commission, ce volume d'aides accordées en faveur du secteur bancaire, montre que la grande partie des mesures d'aides autorisées correspondait à celles accordées sous forme de garanties, soit sous forme de régimes d'aides ou d'interventions *ad hoc* qui représentent « 3 485,25 milliards d'euros, soit 76 % du volume maximum »²⁰⁴⁶.

De plus, le montant des aides, qui concernent les mesures de recapitalisation, a atteint les 546,08 milliards d'euros, « suivi des interventions en faveur des actifs dépréciés, qui représentent un volume total autorisé de 401,79 milliards d'euros ; ce « volume d'aides maximum autorisé pour ce qui est des instruments de liquidité représente 155,77 milliards d'euros »²⁰⁴⁷.

La Commission a fait ressortir, dans son rapport de 2009, que ces montants d'aides montrent bien que les Etats membres ont recours, d'une manière principale, aux instruments de garantie, qui ont eu, d'après elle, « un effet stabilisateur sur le secteur financier sans grever lourdement les finances publiques », plutôt qu'à des mesures d'interventionnisme, que ce soit des mesures de recapitalisation ou d'assainissement des actifs dépréciés. En outre, un pourcentage de 70 % du montant d'aides autorisé concerne uniquement les Etats membres tels que la Grande Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Irlande et le Danemark.

Outre cela, comme nous l'avons déjà susmentionné, la coopération entre les Etats membres et la Commission, pour répondre à la crise financière, a permis un traitement rapide et flexible des mesures d'aides d'Etat afin de mettre en place les instruments nécessaires et ciblés de soutien en faveur du secteur bancaire conformément aux règles de l'Union européenne relatives aux aides d'Etat.

Enfin la Commission a conclu dans le chapitre spécial sur la « Politique de concurrence et crise économique et financière », que la débâcle financière a été évitée grâce aux aides d'Etat accordées au secteur bancaire et à celui des assurances. Cela a notamment permis la réouverture des marchés, renfloué l'économie réelle et les marchés financiers afin que ces derniers retrouvent un mode de fonctionnement normal²⁰⁴⁸.

²⁰⁴⁶ Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, COM (2010) 701 final, *Opus cité*, p. 10.

²⁰⁴⁷ *Ibid.*

²⁰⁴⁸ Commission européenne, COM (2010)282 final, *Opus cité*, p. 13.

B. L'assouplissement exceptionnel de certaines mesures de contrôle des aides avec le marché intérieur

La Commission a assoupli aussi les critères de contrôle accessoires afin de contribuer, dans une large mesure, à assurer la stabilité financière des institutions, tout en évitant les distorsions de concurrence. A travers les orientations et les principes admis par la Commission, dans ses communications relatives à la période de la crise financière de 2008, elle en a précisé les lignes principales, en les adaptant largement à la crise. A cet égard, la Commission a déterminé un taux de référence convenable qui prend en compte la situation financière de l'institution. Outre cela, elle a prévu la possibilité de déroger au principe de non récurrence des aides d'Etat qui s'avère parfois et, dans des cas précis, nécessaire pour contribuer au rétablissement de la viabilité d'une institution.

Tout d'abord, en se référant à la communication sur la recapitalisation, nous remarquons que la Commission a prévu un taux de rémunération des recapitalisations, notamment pour les établissements sains, qui n'est pas aussi élevé que le taux actuel du marché. Lors de l'évaluation des mesures de recapitalisations temporaires en faveur des institutions financières fondamentalement saines, la Commission a accordé la plus haute importance à la distinction entre les institutions financières fondamentalement saines et les autres institutions²⁰⁴⁹. Elle a précisé, dans sa communication du 15 janvier 2009, que les taux de rémunération des recapitalisations ne peuvent pas être aussi élevés que les taux actuels du marché²⁰⁵⁰. Cela veut dire qu'elle peut accepter, pour la recapitalisation des institutions financières fondamentalement saines, une rémunération inférieure aux taux actuels du marché. Ainsi, les banques pourraient utiliser ces instruments dans le but d'initier le rétablissement de la stabilité financière et aussi de garantir les prêts en faveur de l'économie réelle²⁰⁵¹. Par ailleurs, la Commission accorde aux

²⁰⁴⁹ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, J.O. C 10/3, *Opus cité*, paragraphe 26 : « La Commission estime que l'Eurosystème, dans ses recommandations du 20 novembre 2008, présente une méthode adéquate de fixation du prix des recapitalisations. Selon les recommandations de l'Eurosystème, le taux de rendement que l'Etat doit obtenir sur les instruments de recapitalisation pour les banques fondamentalement saines pourrait être fixé sur la base d'une « fourchette de prix » définie par : i) le taux de rendement requis sur la dette subordonnée, qui représente une limite inférieure et ii) le taux de rendement requis sur les actions ordinaires, qui représente une limite supérieure », paragraphe 26 – 27.

²⁰⁵⁰ « Etant donné que ces derniers ne reflètent pas nécessairement ce que l'on pourrait considérer comme des conditions normales de marché ».

²⁰⁵¹ Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*, paragraphe 24.

Etats membres qui ne préfèrent pas accroître le taux nominal de rémunération de recapitalisation, la possibilité d'augmenter la rémunération globale, que ce soit par des « clauses de remboursement anticipé » ou par d'autres types de clauses de remboursement ou encore à l'aide de « mécanismes encourageant le recours aux capitaux privés »²⁰⁵².

Outre cela, la Commission a prévu la nécessité de mettre en œuvre un taux de rémunération raisonnablement élevé, et que le prix d'entrée initial soit progressivement majoré, afin d'inciter les banques à sortir du mécanisme de capital public.

En ce qui concerne les actifs dépréciés²⁰⁵³ et leur valeur économique réelle, nous constatons que l'établissement du taux du marché est difficile à déterminer. La Communication a signalé, dans les questions fréquemment posées sur les actifs dépréciés en période de crise, qu'il n'existe aucun marché pour eux. Par ailleurs, elle a ajouté que la valeur de ces actifs en période de crise financière et économique peut atteindre une valeur nulle. En fait, la valeur comptable de ces actifs est supérieure à leur valeur de marché courante. En outre, si l'on veut qu'une mesure de sauvetage des actifs soit une aide pour une banque, la valeur de vente doit être supérieure à la valeur du marché courante. « Cette valeur de transfert devrait être la valeur économique réelle, fondée sur le flux financier sous-jacent d'un actif donné au cours du temps »²⁰⁵⁴. En outre, en ce qui concerne les plans de garantie, la Commission reconnaît la possibilité d'une clause de récupération du taux d'aides en cas de retour à une meilleure fortune.

Le principe de non-récurrence des aides d'Etat vise à éviter le recours répété à des aides réitérées au même bénéficiaire, pour maintenir artificiellement les entreprises en vie. La Commission a accordé une dérogation à ce principe en invoquant, dans sa communication du 25 octobre 2008, qu'un Etat membre a la possibilité de procéder à la liquidation de certains établissements financiers. Elle a notamment estimé que ce type de liquidation contrôlée (que des fonds publics peuvent venir compléter) est applicable dans des cas individuels : d'une part,

²⁰⁵² Commission européenne, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, *Opus cité*, paragraphe 32.

²⁰⁵³ Commission européenne, Communiqué MEMO/09/85, Communication de la Commission relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté – (Questions fréquemment posées) « Les actifs dépréciés correspondent à des catégories d'actifs sur lesquels les banques risquent de devoir supporter des pertes [titres adossés à des crédits hypothécaires à risque américains (« subprimes »), par exemple]. La Commission, pour sa part, n'en a pas estimé le montant total. Toutes les banques qui souhaiteront bénéficier de programmes de sauvetage des actifs seront tenues de divulguer intégralement le montant de leurs pertes, ce qui permettra de mieux saisir l'ampleur du problème dans l'Union européenne », Bruxelles, le 26 février 2009.

²⁰⁵⁴ *Ibid.*

en deuxième phase, après l'attribution d'une aide à la restructuration accordée à une institution financière dans la mesure où il est avéré qu'elle ne peut pas être restructurée de façon satisfaisante ou, d'autre part, d'entrée de jeu²⁰⁵⁵. La Commission a prévu certaines conditions²⁰⁵⁶ afin de ne prévenir aucune aide aux acheteurs de l'établissement financier. On signale l'exemple de la liquidation de la *Fionia Bank*²⁰⁵⁷, dont la Commission a approuvé les mesures mises en œuvre par le Danemark en raison de la liquidation de cette banque, qui est devenue insolvable à cause de la crise économique et financière de 2008. Ce qui nous intéresse, dans cet exemple, c'est que cette banque a déjà bénéficié de mesures de sauvetage, autorisées par la Commission en 2009. Ces dernières n'ont pas contribué à maintenir la stabilité de cette banque. L'échec de ces mesures d'aides a conduit le Danemark à vendre une très grande partie de la banque à *Nordea* à l'issue d'un appel d'offre ouvert. Les actifs dépréciés à haut risque ont été soumis à une structure de liquidation contrôlée.

La Commission a estimé que cette liquidation était en conformité avec les dispositions de sa communication concernant les aides à la restructuration octroyées aux institutions financières en période de crise et que les mesures adoptées sont compatibles avec l'article 107, paragraphe 3, b) du TFUE, qui permet aux Etats membres d'accorder des aides afin de remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre.

Dès lors, il a été établi un schéma détaillé de liquidation ordonnée par les autorités danoises. Il stipule que les actionnaires supportent leur part de la charge. Cela a pour effet d'amoindrir le coût aux contribuables. Les concurrents peuvent ainsi soumissionner pour les

²⁰⁵⁵ Commission européenne, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, *Opus cité*, paragraphe 43.

²⁰⁵⁶ *Ibid.*, « Le processus de vente doit être ouvert et non discriminatoire ; la vente doit se faire aux conditions du marché ; l'institution financière ou l'Etat (en fonction de la structure choisie) doit s'efforcer de fixer le prix de vente le plus élevé possible pour les actifs et le passif en cause ; et s'il est nécessaire d'accorder une aide en faveur de l'activité économique à vendre, cela donnera lieu à un examen individuel conformément aux principes fixés dans les lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration », paragraphe 49.

²⁰⁵⁷ Commission européenne, Communiqué IP/10/1374, Aides d'Etat : « la Commission autorise l'aide accordée par le Danemark en faveur de la liquidation de la *Fionia Bank* », Bruxelles, le 25 octobre 2010.

« La *Fionia Bank* était un établissement régional, multiservices, implanté sur l'île de Funen et les îles voisines du centre du Danemark. Fin 2008, elle comptait 34 succursales et près de 550 salariés. Avec des actifs totalisant environ 4,4 milliards d'euros, c'était la neuvième banque du pays. Au début de 2009, l'autorité danoise chargée de la surveillance des établissements financiers lui a ordonné d'augmenter ses ratios de fonds propres. La banque, souffrant également de problèmes de liquidités, a été placée sous le contrôle de l'Etat et a bénéficié d'une facilité de crédit de 684 millions d'euros et d'une injection de capital de 134 millions d'euros. »

parties viables de la banque. Par conséquent, ces actions ont pour effet de limiter les distorsions de concurrence²⁰⁵⁸.

Par ailleurs, la Commission a souligné, dans sa communication sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration, qu'il est possible que soit accordée une aide supplémentaire même si elle n'avait pas fait l'objet d'une demande, dans le plan initial de restructuration, par le biais d'une notification *ex ante* individuelle. Il en sera tenu compte dans la décision finale de la Commission²⁰⁵⁹. En d'autres termes, la Commission a donné la possibilité d'accorder des aides en cours de restructuration.

Section 2. Les problématiques financières dans le cadre du renforcement et de l'harmonisation de l'intégration et de la solidarité européenne

Une nouvelle architecture de supervision prudentielle a été mise en place par les institutions européennes. Cette architecture basée essentiellement sur le rapport de Larosière²⁰⁶⁰ vise, d'une part, à mettre en œuvre une régulation renforcée pour garantir la stabilité financière et prévenir les risques financiers et, d'autre part, à instaurer un véritable cadre de supervision bancaire, consacré à surveiller le respect de la réglementation financière. La BCE assume la tâche de supervision de toutes les institutions qui présentent « un intérêt important » avec l'aide des autorités nationales²⁰⁶¹. Pourtant, la BCE assurera une séparation effective entre l'exécution de sa fonction de politique monétaire et l'exécution de sa fonction de surveillance²⁰⁶² (§.1).

Comme prévu, l'objectif de « l'Union bancaire » est de rompre la corrélation entre crise financière et crise des dettes souveraines. Ce lien existe pour des raisons réglementaires, de normes comptables et prudentielles et si le secteur financier ne s'est pas vu appliquer un plan de sauvetage, il n'en demeure pas moins bénéficiaire de la garantie de l'Etat. Citons le cas de

²⁰⁵⁸*Ibid.*

²⁰⁵⁹ Commission européenne, Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'Etat, J.O. C 195/9, *Opus cité*, paragraphe 16.

²⁰⁶⁰ NOUY D., « Les réformes prudentielles : évolutions et impacts sur la gouvernance des établissements », Banque de France – Autorité de Contrôle Prudentielle, European Institute of Financial Regulation – Matinale EIFR, Paris, 17 mai 2010, p. 30.

²⁰⁶¹ Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, L 287/63, 29 octobre 2013, considérant 37.

²⁰⁶² Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne du 17 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne, BCE/2014/39, 2014/723/UE, J.O.U.E. L 300/57, 18 octobre 2014, considérants 5 et 11.

l'Irlande qui est le plus significatif dans la zone euro en la matière. En effet, fin 2007, ce pays affichait une dette publique de 25% du PIB. Or, sa situation s'est vite dégradée car, fin 2011, après l'octroi du soutien public au système financier, son ratio de dette publique s'est envolé pour atteindre les 108% ; selon le FMI, la moitié était une conséquence de la crise financière²⁰⁶³.

Le coût du sauvetage apporté aux banques a provoqué une dégradation des finances publiques, sachant que cette dernière a entraîné, à son tour, une augmentation des taux d'intérêts publics. Cette situation a enclenché ensuite une perte de valeur des titres obligataires, tout comme elle a frappé directement le bilan des banques détentrices de ces titres souverains²⁰⁶⁴.

L'Union bancaire s'articule autour de trois principes : une assurance des dépôts, une autorité européenne chargée d'une surveillance centralisée des banques et un schéma commun de résolution des crises bancaires²⁰⁶⁵. Outre cela, chacun de ces volets fait l'objet de certaines difficultés conjoncturelles et structurelles quant au système bancaire. Par contre, deux protections complémentaires du système bancaire entrent en jeu : le mécanisme de résolution des défaillances bancaires et le fonds de garantie des dépôts. On constate donc une meilleure optimalité de la zone monétaire grâce à la mutualisation des chocs systémiques au niveau de la zone euro²⁰⁶⁶ au sens de Robert Mundell ²⁰⁶⁷ (§.2).

§.1 Le déclenchement du processus d'intégration de la surveillance prudentielle

La structure de la régulation financière, telle que conçue par A. LAMFALUSSY, qui consistait en une sorte de coopération entre régulateurs nationaux sous l'égide de comités régionaux aux simples pouvoirs consultatifs, n'était pas efficace²⁰⁶⁸. En outre, cette structure de

²⁰⁶³ MOUSSY J.-P., « L'Union bancaire au milieu du gué », Laboratoire social d'actions, d'innovations, de réflexions et d'échanges, *Note Lasaire*, n°32, mai 2013, p.1.

²⁰⁶⁴ DELPLA J., FARHI E., GOURINCHAS P.-O., TIROLE J., « Compléter l'Euro », Paris : Éd. La Documentation française : Rapports du Conseil d'Analyse Économique (CAE), Direction de l'information légale et administrative - DILA, Notes du conseil d'analyse économique n°3, avril 2013, pp. 4-5.

²⁰⁶⁵ AVARO M., CACHAN E., STERYNIAK H., « L'union bancaire : une solution à la crise de la zone euro ? », *Blog de L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 4 juillet 2012, p. 1.

²⁰⁶⁶ ANTONIN C., TOUZÉ V., « Europe bancaire : l'Union fait-elle la force ? », *Revue de L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°46, 18 novembre 2014.

²⁰⁶⁷ QUIGNON L., « Les enjeux de l'Union bancaire », Direction des Études économiques, BNP Paribas, *Etude*, n°34, 12 février 2013.

²⁰⁶⁸ SÈVE Margot, *La régulation financière face à la crise*, préface de Jean-Pierre Jouyet, Bruxelles : Bruylant : coll. Droit & Economie, 2013, p. 154.

régulation financière, axée autour de l'adoption des normes techniques puis de contrôle de leur mise en œuvre, était exclusivement sectorielle²⁰⁶⁹.

La révision de l'approche Lamfalussy a été suggérée dès l'année 2007, lorsqu'une partie de cette régulation s'est révélée inefficace. Par exemple, la BCE a constaté, lors de son rapport sur le cadre Lamfalussy « Réexamen du cadre Lamfalussy : contribution de l'Eurosystème », que « les évolutions de marché (...) font ressortir l'importance des progrès à réaliser dans le domaine de la convergence et de la coopération transfrontière en matière de surveillance »²⁰⁷⁰. La Banque de France a proposé ainsi de renforcer la place des Comités de niveau trois, quant à leur rôle, leur fonctionnement et leur fonction.

Par ailleurs, et à l'issue de la crise financière, la Commission européenne a prévu l'inadaptabilité des Comités de niveau trois²⁰⁷¹ à un marché de services financiers de plus en plus intégré. Outre cela, elle a considéré que « les missions conférées à chaque comité diffèrent légèrement d'une décision à l'autre et traduisent des préoccupations et des accords politiques qui ont évolué avec le temps. Logiquement, les missions des trois comités devraient être cohérentes »²⁰⁷².

L'Union européenne a adopté une nouvelle structure régionale de surveillance financière, sur la base du rapport Larosière désigné, pour l'occasion, reposant sur un double objectif : une régulation solide pour restaurer la stabilité financière, prévenir les risques systémiques, et un véritable cadre de surveillance financière, consacré à superviser la mise en œuvre correcte par les institutions financières de ces mesures²⁰⁷³. Avant la publication de ce rapport, la Commission a adopté des décisions (Décision de la Commission du 23 janvier 2009 instituant le Comité européen des contrôleurs bancaires²⁰⁷⁴) annonçant l'élargissement du champ de compétences des Comités institués en 2003 afin de renforcer la convergence financière. « En réalité, la nouvelle décision du 23 janvier 2009 n'apporte aucune compétence aux comités en matière de contrôle et de surveillance. Il s'agit davantage de laboratoires de réflexion et de conseil as-

²⁰⁶⁹ *Ibid.*, p. 154.

²⁰⁷⁰ Banque centrale européenne BCE, « Réexamen du cadre Lamfalussy contribution de l'Eurosystème », novembre 2007, p. 6, [visité le 05/02/2015], *Opus cité*.

²⁰⁷¹ Les comités de superviseurs préexistants (CEBS, CEIOPS et CESR).

²⁰⁷² Commission européenne, Communication de la Commission, « Réexamen du processus Lamfalussy - Renforcer la convergence en matière de surveillance », COM (2007) 727 final, Bruxelles, 20 novembre 2007, point 4.2.

²⁰⁷³ SÈVE Margot, *La régulation financière face à la crise*, *Opus cité*, p. 160.

²⁰⁷⁴ Commission européenne, Décision de la Commission du 23 janvier 2009 instituant le Comité européen des contrôleurs bancaires,

sociés à des missions à caractère consultatif ou d'exécution de tâches confiées par la Commission »²⁰⁷⁵. Toutefois, la création de comités de régulation, par de simples décisions de la Commission, a suscité une interrogation au regard des principes du droit institutionnel européen. En outre, la décision de création de ces comités « ne précise pas la base juridique du traité de laquelle la Commission tire un tel pouvoir. Cette lacune est une irrégularité susceptible d'aboutir à l'annulation de la décision »²⁰⁷⁶.

De plus, l'Union européenne a voté une autre recommandation du rapport Larosière selon laquelle la structure de la réglementation financière, en charge de la régulation et de la surveillance des secteurs économiques, devrait être conçue en fonction du modèle macroprudentiel²⁰⁷⁷ (A).

En 2012, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont convenu de créer une union bancaire complémentaire de l'UEM en vue de centraliser l'application de règles européennes aux banques de la zone euro et de tout Etat membre hors zone euro souhaitant adhérer au dispositif. En fait, le volet de la surveillance centralisée est assumé par la BCE sur le secteur bancaire de l'UEM, dont 130 institutions financières font directement l'objet de la procédure d'évaluation²⁰⁷⁸.

Cette responsabilité de supervision unique constitue un transfert de souveraineté dans le cadre du processus d'intégration financière de l'UEM. En effet, ce transfert a été critiqué en raison de l'indépendance qu'il accorde à la BCE dans l'exercice de ses pouvoirs exclusifs en dehors de tout contrôle démocratique, et de ces nouvelles qui pourraient être source de conflits d'intérêts internes²⁰⁷⁹ (B).

²⁰⁷⁵ HADJIYIANNI S., « La surveillance prudentielle des établissements de crédit dans l'Union européenne : vers une re-régulation après la crise financière ? », *Revue de l'Union européenne (R.U.E.)*, n°552, octobre-novembre 2011.

²⁰⁷⁶ PARTSCH P.-E., *Droit bancaire et financier européen*, Bruxelles : Larcier, 2009, p. 202.

²⁰⁷⁷ Différence entre l'approche macroprudentielle et microprudentielle : « En effet, l'objectif immédiat d'une approche macroprudentielle est de limiter le risque d'épisodes de crise financière affectant l'ensemble du système, afin de maîtriser leur coût au niveau macroéconomique. Celui de l'approche microprudentielle, en revanche, est de limiter le risque de défaillance au niveau des différents établissements, indépendamment de toute incidence sur l'ensemble du système. Cette approche est plus facilement justifiable en termes de protection des consommateurs (déposants ou investisseurs). En outre, par voie de conséquence, la finalité de l'approche macroprudentielle est le système financier dans son ensemble, tandis que sa contrepartie microprudentielle s'intéresse à chaque établissement au niveau individuel ». Banque de France, « Quel avenir pour la régulation financière ? », *Revue de la stabilité financière*, n°13, septembre 2009, [visité le 05/02/2015], *Opus cité* ; Voir aussi, BORIO C., DREHMANN M., TSATSARONIS K., « Stress-testing macro stress testing : does it live up to expectations ? », Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department, BIS Working Papers n°369, January 2012.

²⁰⁷⁸ GOLDSCHMIDT Paul, « La BCE et l'Europe : Une avancée majeure et un défi périlleux », Conseil d'orientation de l'Institut Thomas More, 28 octobre, 2014.

²⁰⁷⁹ JABKO N., « Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie », *Revue française de science politique (RFSP)*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2001/6, Vol. 51, p. 128.

A. L'application de l'orientation macroprudentielle dans le cadre de la réglementation et de la supervision financière

Le cadre de la réglementation et de la supervision financières, adopté en 2010, réconcilie et intègre les deux approches microprudentielle et macroprudentielle dans une structure bicéphale²⁰⁸⁰. Il associe les autorités européennes et nationales. Son premier volet « micro », basé sur un Système européen de supervision financière (SESF), est constitué de trois autorités sectorielles²⁰⁸¹ en vue de développer un corpus législatif unique, de régler les problèmes des établissements transfrontaliers, et de prévenir les risques potentiels pour la stabilité financière²⁰⁸². Ces autorités sont venues remplacer les comités européens compétents dans les secteurs de la banque, des valeurs mobilières, des assurances et des pensions professionnelles²⁰⁸³. En outre, son volet « macro », assuré par le Conseil européen du risque systémique (CERS), est voué à prévenir les risques systémiques menaçant la stabilité financière au vu des développements macroéconomiques²⁰⁸⁴. En fait, la surveillance macroéconomique n'est pas nécessairement plus importante que la surveillance microéconomique. Cependant, la crise a enseigné que ces deux supervisions micro/macro doivent être effectuées ensemble. Si, les différents organes

²⁰⁸⁰ Commission européenne, Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission, Surveillance financière en Europe, Résumé de l'analyse d'impact, COM(2009) 252 final, SEC(2009) 715, Bruxelles, le 27.5.2009 SEC(2009) 716, p. 5.

²⁰⁸¹ La décision de la Commission de soumettre un Etat membre à une surveillance renforcée en vertu du règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 « devrait être prise en étroite coopération avec le CEF, l'Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) instituée par le règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil, l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) instituée par le règlement (UE) n°1094/2010 du Parlement européen et du Conseil et l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers) instituée par le règlement (UE) n°1095/2010 du Parlement européen et du Conseil (ci-après collectivement dénommés « AES ») et le Comité européen du risque systémique (CERS) institué par le règlement (UE) n°1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique. La Commission devrait également coopérer avec le CEF pour décider s'il y a lieu de prolonger cette surveillance renforcée ». Voir Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, considération 14.

²⁰⁸² Parlement européen, Système européen de surveillance financière, Fiches techniques sur l'Union européenne, 2015.

²⁰⁸³ Commission européenne, Communiqué de presse, Services financiers : La Commission adopte une nouvelle proposition législative pour compléter le cadre de surveillance financière en Europe, IP/11/49, Bruxelles, 19 janvier 2011.

²⁰⁸⁴ GRANDE M., Le comité européen du risque systémique : l'approche européenne du risque systémique, *Revue d'économie financière Rev. Eco. Fin.*, n°101, éd. Association d'économie financière, janvier 2011, p. 175.

du SESF ne peuvent agir ensemble, « ils peuvent au moins communiquer, ce qui atténue une distinction trop théorique entre les deux niveaux de surveillance »²⁰⁸⁵.

Dans son volet sur la supervision « microéconomique », nous trouvons un paradigme de surveillance dont l'efficacité est garantie par des autorités sectorielles aux pouvoirs accrus. L'objectif de cette réforme institutionnelle était de remédier aux défaillances de l'ancien système de supervision lors de la crise et va également servir de base à l'architecture gouvernant les services financiers. Malgré ces progrès institutionnels, les pouvoirs des nouvelles autorités sont peu évoqués dans les textes. Pourtant, il faut garder à l'esprit leur importance en droit comme en fait. On en attend le renforcement notamment grâce aux nouveaux textes induisant un processus d'intégration²⁰⁸⁶. Les AES, représentant l'essentiel du nouveau dispositif en place, sont dotées de pouvoirs plus importants que les comités Lamfalussy qu'elles remplacent. Opérationnelles depuis le début de 2011, « ces nouvelles instances sont notamment composées des 28 responsables des autorités publiques nationales compétentes dans le secteur concerné »²⁰⁸⁷.

Ces organes européens sont ainsi dotés de la personnalité juridique. Leur mission consiste à « protéger l'intérêt public en contribuant à la stabilité et à l'efficacité à court, moyen et long terme, du système financier, pour l'économie de l'Union, ses citoyens et ses entreprises »²⁰⁸⁸. Cet objectif général se décline en des objectifs plus précis : améliorer le fonctionnement du marché intérieur, assurer l'intégrité, la transparence, l'efficience et le bon fonctionnement des marchés financiers, renforcer la coordination internationale de la surveillance, veiller à ce que la prise de risques de crédit ou autres soit correctement réglementée et surveillée, et renforcer la protection des consommateurs²⁰⁸⁹. Ce dernier objectif « confortera l'analyse selon laquelle l'investisseur n'est qu'un consommateur particulier, analyse qui n'est toutefois pas encore celle de la jurisprudence française »²⁰⁹⁰. Aux fins de ces objectifs, la nouvelle réglementation des instances de surveillance financière a prévu que l'Autorité européenne de surveillance (ci-après dénommée « Autorité », V. article 1, paragraphe 1 du règlement (UE) n°1093/2010)

²⁰⁸⁵ MULLER A.-C., « 2010 : Régulation encore et toujours... », *Revue Lamyline*, Droit et patrimoine, n°203, mai 2011.

²⁰⁸⁶ BONNEAU T., *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*, Bruxelles : Bruylant : Collection droit de l'Union européenne : dirigée par F. PICOD, 2012, p. 45.

²⁰⁸⁷ JOANNIN P., « La régulation financière après la crise des « subprimes » : quelles leçons et quelles réformes ? », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°246, 02 juillet 2012.

²⁰⁸⁸ Règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission, article 1, paragraphe 5.

²⁰⁸⁹ *Ibid.*, considérant 27.

²⁰⁹⁰ MULLER A.-C., « 2010 : Régulation encore et toujours... », *Opus cité*.

contribue, d'une façon fonctionnelle, à « l'application cohérente, efficiente et effective des actes visés au paragraphe 2, favorise la convergence en matière de surveillance, fournit des avis au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, et procède à des analyses économiques des marchés afin d'encourager la réalisation de l'objectif de l'Autorité »²⁰⁹¹, et porte une attention particulière à tout risque systémique présenté par des institutions financières.

Son rôle est effectué en toute indépendance et objectivité²⁰⁹² et dans le seul intérêt de l'Union. Cette indépendance est garantie financièrement par l'octroi de ressources autonomes, et juridiquement par l'organisation de l'Autorité. Celle-ci comporte cinq organes : « un conseil des autorités de surveillance, un conseil d'administration, un président, un directeur exécutif, une commission de recours »²⁰⁹³ qui est commune aux trois autorités (voir article 58, paragraphe 1). Pourtant, il est difficile d'affirmer que ces mesures suffiront à garantir l'indépendance de l'Autorité, « certaines dispositions sont rédigées de façon tellement vague qu'elles relèvent de vœux pieux »²⁰⁹⁴ (comme par exemple, l'article 42 al. 2 « ni les Etats membres, ni les institutions ou organes de l'Union, ni aucune autre entité publique ou privée ne cherchent à influencer les membres du Conseil des autorités de surveillance dans l'exécution de leurs tâches »).

En ce qui concerne les pouvoirs reconnus aux organes de l'Autorité dans le domaine de l'élaboration du droit, l'Autorité est susceptible de produire trois types de normes : les normes techniques, les décisions individuelles et les recommandations²⁰⁹⁵. Pour les normes techniques, l'Autorité est consultée pour avis. Les décisions individuelles, véritable nouveauté par rapport aux structures préexistantes, peuvent être prises à l'égard des acteurs des marchés financiers mais seulement en cas d'inaction des autorités nationales²⁰⁹⁶. Enfin, les recommandations visent à unifier les pratiques de surveillance au sein de l'Union²⁰⁹⁷. S'agissant du règlement des différends, ceux qui ont lieu entre les autorités compétentes sont solutionnés grâce au rôle de médiation, dont le caractère juridique est contraignant, de l'Autorité. Des décisions de

²⁰⁹¹ Règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), *Opus cité*, article 1, paragraphe 5 *in fine*.

²⁰⁹² *Ibid.*, article 1, paragraphe 5 *in fine*.

²⁰⁹³ *Ibid.*, article 6.

²⁰⁹⁴ MULLER A.-C., « 2010 : Régulation encore et toujours... », *Opus cité*.

²⁰⁹⁵ Sénat, Rapport fait par MANIN Ph., « 57 propositions pour un nouvel ordre financier », Rapport d'information n°59 (2009-2010), fait au nom de la Commission des finances, 21 octobre 2009.

²⁰⁹⁶ Règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), *Opus cité*, article 18, paragraphe 3.

²⁰⁹⁷ *Ibid.*, article 21, paragraphe 3.

surveillance, directement applicables à l'établissement en cause conformément à l'article 19, peuvent être décidées par l'Autorité²⁰⁹⁸. Si les autorités européennes de surveillance ne disposent pas du pouvoir réglementaire, elles sont consultées dès qu'il s'agit de créer des normes qui pourront être utilisées par voie de règlement ou de décision de la Commission. Même si la notion de normes techniques est délicate²⁰⁹⁹, elles sont différentes des normes juridiques. Les règlements européens instituant les autorités européennes de surveillance, « distinguent les normes techniques de réglementation des normes techniques d'exécution »²¹⁰⁰. Dans les deux cas, il s'agit de normes à caractère technique qui n'impliquent aucune décision stratégique ni aucun choix politique ; leur contenu est délimité par les actes législatifs sur lesquels elles sont basées²¹⁰¹ (article 10, paragraphe 1, al. 2 du règlement (UE) n°1093/2010). Quant au rôle du Parlement européen et du Conseil, on précise qu'ils peuvent formuler des objections à l'égard de la norme technique de réglementation (article 13, paragraphe 1 du règlement (UE) n°1093/2010). En outre, dans les deux cas de normes techniques, la Commission jouit d'un pouvoir d'appréciation important au vu de l'article 290 du TFUE, bien qu'il soit prévu que la Commission ne peut modifier le projet de norme technique de réglementation sans coordination préalable avec l'Autorité (article 1 al. 8 du règlement (UE) n°1093/2010).

Toutefois, le règlement (UE) n°1093/2010 accorde à l'Autorité, en cas de crise, le pouvoir d'interdire ou de restreindre les activités financières qui menaceraient le bon fonctionnement ou l'intégrité des marchés ou la stabilité du système financier. En outre, le règlement n°236/2012 du 14 mars 2012, sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit, a délégué à l'AEMF, dans son article 28, le pouvoir d'exiger des opérateurs, en cas de menace sur le marché, la notification de leurs positions courtes et nettes et celui de soumettre à conditions ou même d'interdire purement et simplement les ventes à découvert dans le cas de spéculation à la baisse.

Dans l'affaire C-270/12, Royaume-Uni contre Conseil et Parlement du 22 janvier 2014, le gouvernement britannique, n'ayant pu empêcher le vote du règlement n°236/2012, a

²⁰⁹⁸ *Ibid.*, article 21, paragraphe 4.

²⁰⁹⁹ BONNEAU T., *Opus cité*, p. 49.

²¹⁰⁰ VABRES R., « Autorité européenne des marchés financiers et élaboration des normes techniques », *Revue trimestrielle de droit financier (RTDF)*, n°3, 2010, p. 64.

²¹⁰¹ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 20 novembre 2014, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-507/13, ECLI:EU:C:2014:2394, pt. 53. Voir également, LAFARGE F., « L'indépendance des Autorités européennes de surveillance », *Revue française d'administration publique*, n°143, mars 2012, p. 286.

introduit un recours devant la Cour de justice pour en obtenir l'annulation. Le Royaume-Uni a constaté qu'il ne pouvait être attribué légalement la forme de l'institution d'un organe appelé à prendre des décisions individuelles aux mesures pour l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. La fixation des règles générales, dont les Etats auraient eu à charge de transposer dans leur législation, aurait été initiée par le « rapprochement » prévu par le traité des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres²¹⁰². Toutefois, cette critique s'est heurtée à une jurisprudence déjà établie de la Cour selon laquelle, notamment dans des domaines caractérisés par leur grande technicité, le législateur de l'Union dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la voie d'harmonisation la plus adéquate. Celle-ci peut consister à créer un organe auquel serait déléguée la tâche de mener à bien l'harmonisation recherchée²¹⁰³.

Pour rejeter le fait que l'AEMF a été dotée de larges prérogatives en violation des principes relatifs aux délégations de pouvoir dans l'Union européenne, la Cour de justice rappelle tout d'abord « qu'une délégation du premier type n'est pas susceptible de modifier sensiblement les conséquences qu'entraîne l'exercice des pouvoirs qu'elle affecte, alors qu'une délégation du second type, en substituant les choix de l'autorité délégataire à ceux de l'autorité délégante, opère un « véritable déplacement de responsabilité » ». En rapport à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Meroni/Haute Autorité* du 13 juin 1958²¹⁰⁴, la Cour a estimé que ne pouvait être compatible avec les « exigences du traité » la liberté d'appréciation, impliquant un large pouvoir discrétionnaire en ce qui est de la délégation de pouvoirs consentie par la Haute Autorité aux organisations en cause par sa décision n°14-55 du 26 mars 1955, d'instituer un organisme financier donnant l'opportunité d'assurer l'approvisionnement régulier en ferraille du marché commun (J.O., 1955, 8, p. 685)²¹⁰⁵. La Cour met en exergue que la mesure prise par l'AEMF doit répondre à la condition qu'aucune autorité nationale compétente n'ait mis en œuvre des mesures destinées à contrecarrer ces mesures, ou qu'une ou plusieurs de ces autorités aient mis en place des mesures inappropriées²¹⁰⁶. De même, la Cour souligne que le rôle de l'AEMF est double : 1/ vérifier (selon le paragraphe 3 de cet article) le bien fondé des mesures

²¹⁰² BONICHOT J.-C., « À propos de l'attribution du pouvoir réglementaire à l'Autorité européenne des marchés financiers : Note sous Cour de justice de l'Union européenne, 22 janvier 2014, *Royaume-Uni c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-270/12 », *Revue française de droit administratif RFDA*, Dalloz, 2014, p. 325.

²¹⁰³ CJCE, arrêt du 2 mai 2006 (grande chambre), *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-217/04, ECLI:EU:C:2006:279.

²¹⁰⁴ CJCE, arrêt du 13 juin 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, aff. C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7.

²¹⁰⁵ CJUE, arrêt du 22 janvier 2014 (grande chambre), *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, pt. 42.

²¹⁰⁶ *Ibid.*, point 46.

visant à maintenir le bon fonctionnement et l'intégrité des marchés financiers, la stabilité de tout ou partie du système financier à l'intérieur de l'Union et 2/ améliorer la capacité des autorités nationales compétentes à surveiller la menace de la crise financière et économique. En fait, il ne faut pas qu'elles provoquent un risque d'arbitrage réglementaire et, surtout, qu'elles n'influent pas négativement sur l'efficacité des marchés financiers, notamment en matière de réduction de la liquidité sur ces marchés ou en annihilant de manière excessive la certitude des participants par rapport aux bénéfices attendus²¹⁰⁷. Enfin, aux termes de l'article 28, paragraphes 4 et 5 du règlement n° 236/2012, l'AEMF est « tenue de consulter le CERS et, le cas échéant, d'autres instances pertinentes et doit notifier aux autorités nationales compétentes concernées la mesure qu'elle propose de prendre »²¹⁰⁸.

En ce qui concerne le choix d'une base juridique appropriée, la Cour de justice souligne que « les pouvoirs prévus à l'article 28 du règlement n° 236/2012 ont effectivement pour objet l'amélioration des conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur dans le domaine financier »²¹⁰⁹. La Cour fait valoir que l'article 28 dudit règlement réunit les deux conditions énoncées à l'article 114 TFUE, et qu'il constitue donc une base juridique appropriée pour l'adoption de l'article 28²¹¹⁰.

Alors que les autorités européennes de surveillance (précitées) sont sectorielles, « il est tenu compte du fait qu'une approche par secteur est insuffisante »²¹¹¹. D'où l'approche intersectorielle déjà révélée dans la composition de chaque Conseil des autorités de surveillance et de la Commission de recours. Cette approche intersectorielle est au cœur du « comité mixte qui se compose des présidents des AES »²¹¹², auquel est adjoint un « sous-comité des conglomérats »²¹¹³.

Parallèlement, le CERS, qui participe au SESF, est responsable de la supervision macroprudentielle du système financier au sein de l'Union européenne, lequel vise l'ensemble des établissements financiers opérant dans l'Union, des produits et des marchés, en vue de contribuer à la stabilité financière et à la prévention des risques systémiques qui peuvent résulter de

²¹⁰⁷ CJUE, arrêt du 22 janvier 2014 (grande chambre), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-270/12, *Opus cité*, pt. 47.

²¹⁰⁸ *Ibid.*, pt. 50.

²¹⁰⁹ *Ibid.*, pt. 116.

²¹¹⁰ *Ibid.*, pt. 117.

²¹¹¹ BONNEAU T., *Opus cité*, p. 55.

²¹¹² Règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), *Opus cité*, article 55, paragraphe 1.

²¹¹³ *Ibid.*, article 57, paragraphe 1.

l'évolution financière et macroéconomique du système²¹¹⁴. J.V. LOUIS constate que cette préoccupation pour la stabilité financière est due « à l'insuffisance de la prise en compte par les autorités (...) des facteurs systémiques et des aspects macroéconomiques de l'activité des marchés financiers »²¹¹⁵. Ainsi, le rapport Larosière a souligné que la surveillance microprudentielle a toujours suscité un intérêt particulier aux autorités de surveillance du monde entier. Car son objectif premier consiste à maintenir une surveillance très présente sur la situation d'un établissement financier précis afin de réduire les aléas négatifs liés à la crise économique et financière et d'éviter, ainsi, que les clients en soient impactés. « Le fait que le système financier dans son ensemble puisse être exposé à des risques communs n'est pas toujours complètement pris en compte »²¹¹⁶. J. V. LOUIS estime aussi que trop d'importance est accordée, par l'Union européenne, à la surveillance individuelle des établissements au détriment de l'aspect macroprudentiel même si ce constat s'applique également à la sphère mondiale. Il serait souhaitable que soit créée une institution à l'échelle de l'Union européenne, qui serait chargée d'une surveillance macroprudentielle sur tous les secteurs de la finance (banques et autres secteurs de la finance) tout en prenant en compte le contexte macroéconomique général²¹¹⁷.

Outre cela, la BCE constate dans son rapport intitulé « Towards the European Risk Board », qu'il faut à la fois « renforcer l'orientation macroprudentielle de la régulation et de la surveillance financière et assurer un « interplay » effectif avec le suivi individuel des institutions financières »²¹¹⁸. Cela suppose « une coopération étroite entre autorités tout en préservant les responsabilités respectives »²¹¹⁹.

Cet organe de supervision européen est fondé, comme les règlements instituant les autorités européennes de surveillance, sur l'article 114 TFUE. Le règlement n°1092/2010 affirme cette base juridique en se référant au considérant 31 de l'arrêt de la Cour de justice ENISA²¹²⁰. La Cour a jugé que rien dans le libellé de l'article 114 du TFUE (ex-article 95 TCE) ne permet d'affirmer que le législateur communautaire a adopté des mesures en se basant sur cette disposition et devant se limiter, en matière de leurs destinataires, aux seuls Etats membres.

²¹¹⁴ *Ibid.*, article 3, paragraphe 1.

²¹¹⁵ LOUIS J.-V., « Le comité européen du risque systémique (CERS) », *Cahiers de droit européen Cah. Dr. eur.*, Vol. 46, n°5-6, 2010, p. 646.

²¹¹⁶ Rapport de Larosière, « The high-level group on financial supervision in the EU », *Opus cité*, paragraphe 146.

²¹¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 173.

²¹¹⁸ BCE, « Towards the European Risk Board », *Financial Stability Review*, décembre 2009, p.127.

²¹¹⁹ RECINE F., TEIXEIRA P.G., « Towards a new regulatory model for the single European financial market », *Revue Trimestrielle de Droit Financier R.T.D.F.*, n°4, 2009, p. 18.

²¹²⁰ CJUE, arrêt du 22 janvier 2014 (grande chambre), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-270/12, *Opus cité*, consid. 31.

Si le législateur en convient, il peut être décidé de l'institution d'un organisme communautaire dont le travail consiste à réaliser un processus d'harmonisation dans des situations où, pour « faciliter la mise en œuvre et l'application uniformes d'actes fondés sur ladite disposition », il semble approprié d'adopter des mesures d'accompagnement et d'encadrement non contraignantes²¹²¹.

B. Un transfert partiel de souveraineté et de compétences pour une supervision unique

Lors du Conseil des 28 et 29 juin 2012, les chefs d'Etat et de gouvernement ont conclu un accord sur la nécessité d'approfondir l'UEM, afin de faire face à la crise qui constitue une étape décisive dans le processus d'intégration européenne. Suivant les conclusions du Conseil européen et du sommet de la zone euro de juin 2012, la Commission a présenté, le 12 septembre 2012, une série de propositions législatives visant à la création d'un mécanisme de supervision unique (MSU)²¹²² (règlement (UE) n°1024/2013 dans le cadre de l'article 127, paragraphe 6 du TFUE), qui constitue le premier pas vers une « union bancaire ». « Le principe d'une telle « union bancaire » a été accepté par le Conseil ECOFIN du 13 décembre 2013. Une intégration plus poussée de la surveillance des établissements des crédits est dans la logique d'un renforcement des marchés unique des services bancaires »²¹²³.

²¹²¹ Règlement (UE) n°1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission, J.O. L 331/48 15 décembre 2010, pt. 16.

Voir également, CJCE, arrêt du 2 mai 2006 (grande chambre), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-217/04, *Opus cité*.

²¹²² « on entend par mécanisme de surveillance unique (MSU), le système de surveillance financière composé de la BCE et des autorités compétentes nationales des Etats membres participants, tel qu'il est décrit à l'article 6 du présent règlement » : Règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, *Opus cité*, article 2, paragraphe 9 ; « La supervision européenne, s'appuyant sur les meilleures pratiques des autorités, sera une supervision intrusive permettant d'être sûr que les banques sont bien capitalisées, qu'elles disposent des liquidités suffisantes pour affronter des problèmes éventuels et surtout que leur maîtrise des risques est adaptée. Mais la supervision européenne, c'est aussi l'assurance d'une plus grande convergence en Europe et d'une égalité de traitement entre banques grâce à la vision plus globale du système bancaire européen et une meilleure comparaison entre pays et entre banques ». Voir VISNOVSKY F., « L'Union bancaire, une réalité depuis le novembre 2014 », Direction des Affaires Juridiques D.A.J., *Lettre d'actualités juridiques des ministères économiques et financières*, n°177, 4 décembre 2014.

²¹²³ PRÜM A., « L'Union européenne en crise face au dogme de l'efficacité des marchés financiers », Mélanges en l'honneur de Paolo MENGOLZI, « De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins », Bruxelles : Bruylant, 09/2013, p. 503.

L'article 127, paragraphe 6 du TFUE a prévu que la BCE pourra se voir confier des missions spécifiques, ayant trait au contrôle prudentiel des établissements de crédit financiers, par voie d'une procédure législative spéciale par le Conseil et à l'unanimité, après en avoir informé le Parlement européen²¹²⁴ ; cela aura pour effet de limiter le champ d'action de la supervision du MSU aux établissements de crédit et autres établissements financiers. Cependant, l'extension aux établissements d'assurance nécessiterait une modification du traité, (l'article 127, paragraphe 6 du TFUE). « Cette centralisation est pleinement légale du fait que le traité européen – article 127, paragraphe 6 – l'autorise sur la base d'une décision à l'unanimité du Conseil Ecofin »²¹²⁵. En outre, la BCE est responsable de la supervision directe de tous les établissements qui présentent « un intérêt important » avec l'aide des autorités nationales. L'article 6, paragraphe 4 du règlement (UE) n°1024/2013 souligne que l'importance est appréciée sur la base des critères²¹²⁶ suivants : « i) la taille ; ii) l'importance pour l'économie de l'Union ou d'un Etat membre participant ; iii) l'importance des activités transfrontalières de l'établissement »²¹²⁷. Précisions que si la supervision prudentielle « relève d'un Comité de surveillance spécialement créée en son sein, la décision finale revient au Conseil des gouverneurs »²¹²⁸. La BCE est responsable de la surveillance directe de deux cents établissements parmi les six milles de la zone euro, c'est-à-dire ceux dont le bilan dépasse 30 milliards d'euros ou 20% du PIB de l'Etat. C'est à la compétence des superviseurs nationaux²¹²⁹ que revient la supervision des 5 800 autres établissements même si une intervention de la BCE est toujours possible si cela s'avère nécessaire²¹³⁰.

²¹²⁴ Art. 127, paragraphe 6 TFUE.

²¹²⁵ BUZELAY A., « De l'Union monétaire à l'Union bancaire en Europe », *Revue de l'Union européenne*, n°571, septembre 2013, p. 467.

²¹²⁶ « Doit être considérée comme significative toute entité dont le total d'actifs dépasse 30 milliards d'euros, ou dont le poids dans le PIB du pays est supérieur à 20 %, à moins que son total d'actifs reste inférieur à 5 millions d'euros ou qui a reçu une aide financière du FESF ou du MES : tous les EC du groupe auquel elle appartient sont alors supervisées par la BCE. Peut être considérée comme significative, sur notification de l'autorité nationale compétente confirmée par la BCE, toute entité qui revêt une importance notable pour l'économie nationale sur décision de la BCE, et toute entité qui a établi une filiale dans plus d'un Etat membre et dont les actifs et passifs transfrontières représentent une part importante du bilan » : NOUY D., Autorité de contrôle prudentiel ACP, La conférence de l'ACP : « Les nouveaux enjeux de l'Union bancaire européenne », Banque de France, 14 juin 2013, p. 22.

²¹²⁷ Règlement (UE) n°1024/2013, *Opus cité*, article 6, paragraphe 4.

²¹²⁸ BUZELAY A., *Opus cité*, p. 467.

²¹²⁹ BARNIER M., « L'Union bancaire européenne, condition de la stabilité financière durable et prélude à une nouvelle étape de l'intégration européenne », *Revue de l'Union européenne R.U.E.*, n°571, septembre 2013, p. 464.

²¹³⁰ *Ibid.*

Lors du Conseil européen de juin 2012, il a été considéré que la zone euro doit disposer de mécanismes plus solides afin de garantir la stabilisation des systèmes bancaires et protéger les citoyens des effets des politiques économiques inappropriées²¹³¹. Déterminé à assurer la stabilité financière dans la zone euro, le rapport a proposé un cadre financier « qui fait passer la responsabilité en matière de surveillance au niveau européen »²¹³². S’agissant du cadre financier, le rapport a demandé que le chantier de la mise en place d’un MSU démarre en priorité. Son objectif est de faire en sorte que les règles bancaires soient identiques et qu’elles soient appliquées de manière égale dans tous les Etats membres²¹³³.

Cette réforme intervient peu de temps après l’entrée en vigueur du SESF, en janvier 2011 ; il laisse de grandes responsabilités aux autorités nationales de surveillance. En fait, le rapport de Larosière n’avait prévu aucun rôle spécifique à la BCE en la matière. Or, c’est cette dernière qui est actuellement l’autorité en charge de ce système de surveillance unique. « Le transfert de compétence se fait donc des autorités nationales au profit de la BCE »²¹³⁴. La BCE est dotée d’une compétence exclusive de missions de surveillance ciblées dont l’objectif est de repérer le plus tôt possible les risques pouvant perturber la viabilité des banques ; il lui incombe aussi le pouvoir de contraindre celles qui ont des difficultés à mettre en place les mesures de restructuration et/ou de recapitalisation nécessaires²¹³⁵.

Afin que la BCE prévienne tout conflit d’intérêt entre ses missions de politique monétaire et celles de surveillance prudentielle, il convient donc qu’elles soient exécutées de manière totalement séparée et dans le respect de ses objectifs particuliers²¹³⁶. Tous les avantages espérés de la combinaison des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle ne doivent pas pâtir de la séparation effective de ces deux fonctions²¹³⁷. C’est surtout le cas en ce qui concerne l’expertise approfondie de la BCE en matière de stabilité macroéconomique et financière et en ce qui concerne la duplication du travail lors de la collecte des informations²¹³⁸. Pour

²¹³¹ Conseil européen, Rapport du Conseil européen, « Vers une véritable Union économique et monétaire », EUCO - 120/12, Bruxelles, 26 juin 2012, p. 3.

²¹³² *Ibid.*, p.2.

²¹³³ Sénat, Rapport fait par MARC F., « Proposition de résolution sur l’Union bancaire », Session ordinaire de 2012-2013, Rapport d’information n°127, 14 novembre 2012.

²¹³⁴ ANDREONE F., LAFARGE F., NEFRAMI E., « Les institutions et structures administratives de l’Union Européenne », *Revue française d’administration publique R.F.A.P.*, éditeur E.N.A., n°148, avril 2013, p.1097.

²¹³⁵ DAI M., SARFATI S., « L’Union bancaire européenne permet-elle de sauver l’euro ? », *Opus cité*.

²¹³⁶ Règlement (UE) n°1024/2013, *Opus cité*, considérant 65.

²¹³⁷ Banque centrale européenne, Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne du 17 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne, *Opus cité*, considérant 14.

²¹³⁸ *Ibid.*, considérant 14.

parvenir à ce résultat, il est indispensable que le fonctionnement du conseil des gouverneurs sépare, de manière concrète, les missions de politique monétaire de celles de surveillance prudentielle ; les réunions et ordres du jour doivent subir le même traitement²¹³⁹.

En vue de prévenir les risques systémiques menaçant les établissements de l'UBE et de minimiser les coûts de résolution des défaillances bancaires, la BCE se voit confier la compétence d'agir à plusieurs niveaux celui de souscrire aux agréments des établissements de crédit ou de les retirer, de faire respecter les exigences prudentielles en matière de fonds propres, de titrisation, les limites imposées aux grands risques de liquidité, d'effet de levier et des déclarations d'informations. Une coopération entre la BCE et l'autorité nationale d'un état membre dont la monnaie n'est pas l'euro est également possible²¹⁴⁰. Outre cela, a été également confiée à la BCE la compétence de révoquer des membres de leur conseil d'administration, d'imposer des amendes ou des astreintes et de mener toutes les enquêtes nécessaires aux fins de l'accomplissement de ces missions²¹⁴¹. Cependant, les autorités nationales assureront toutes les missions incombant à la BCE, telles que la protection des consommateurs, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la supervision des établissements de crédit de pays tiers qui ont mis en place une filiale et/ou fournissant des services en prestation en dehors des frontières dans un Etat membre de l'UBE²¹⁴². Dans le cadre des missions confiées à la BCE, les autorités nationales de surveillance pourraient exercer la plupart des vérifications quotidiennes et d'autres activités prudentielles nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre des actions de la BCE. Cette dernière, étant chargée de la préparation et de la mise en œuvre des actes liés aux missions visées à l'article 4 et en rapport à tous les établissements de crédit, peut se voir aidée par les autorités nationales, notamment en lui apportant assistance lors de ses activités de contrôle²¹⁴³. En ce qui concerne l'articulation entre superviseur européen et superviseur national, cela revient à la BCE²¹⁴⁴. Cependant, sur le modèle de l'Eurosystème s'agissant de la politique monétaire, il est prévu que le mécanisme de surveillance unique, composé de la BCE et des autorités nationales, relève de la responsabilité de la BCE. Son domaine de compétence reste limité à ses missions et ne s'applique pas à celles en rapport avec le CERS ou toute autre

²¹³⁹ *Ibid.*, article 1^{er}, paragraphe 3.

²¹⁴⁰ Règlement (UE) n°1024/2013, *Opus cité*, articles 4, 5 et 7.

²¹⁴¹ Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit, COM(2012) 511 final, 2012/0242 (CNS), Bruxelles, 12 septembre 2012, pt. 4.3.1, p. 6.

²¹⁴² DAI M., SARFATI S., *Opus cité*.

²¹⁴³ Règlement (UE) n°1024/2013, *Opus cité*, article 6, paragraphe 3.

²¹⁴⁴ Sénat, MARC F., « Proposition de résolution sur l'Union bancaire », *Opus cité*.

mission. En outre, les missions de surveillance prudentielle de la BCE ne viennent pas modifier la finalité de ces autres domaines fonctionnels²¹⁴⁵. Il ne s'agit donc pas de transférer à la BCE l'ensemble des missions opérationnelles liées aux compétences de supervision précitées²¹⁴⁶. « Le mécanisme sera décentralisé, les superviseurs nationaux devenant « opérateurs » de la BCE »²¹⁴⁷. Le superviseur national continuera donc de préparer et de mettre en œuvre les décisions de supervision concernant les établissements sous son autorité²¹⁴⁸. Toutefois, la compétence de la BCE permettra de veiller à l'harmonisation et, donc, à la qualité des décisions prises, de contribuer à la mise en place des travaux d'enquêtes et de surveillance sur place dans le but de respecter l'homogénéité des pratiques entre superviseurs nationaux²¹⁴⁹. Par ailleurs, le principe de subsidiarité est invoqué pour laisser des compétences substantielles aux régulateurs nationaux compétents. « Mais le principe de subsidiarité peut jouer dans deux sens : l'intégration de surveillance répond, elle aussi, à des considérations basées sur la subsidiarité »²¹⁵⁰.

En ce qui concerne les résultats du processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) de 2016, la BCE a prévu, dans son rapport, la stabilité des demandes agrégées de fonds propres pour 2017 des banques supervisées directement²¹⁵¹. A cet égard, la présidente du conseil de surveillance prudentielle de la BCE, Madame Danièle NOUY, a considéré que ce processus d'examens prudentiels met en évidence que c'est grâce à la supervision bancaire européenne que nos banques sont plus sûres. Ainsi, des orientations quantitatives et qualitatives particulières à chaque banque sont apportées par ce processus et grâce à une méthodologie commune de manière à ce que soit préservée l'égalité des conditions de concurrence en Europe²¹⁵². Cependant, en termes de mesures qualitatives et quantitatives visant à corriger les faiblesses de la gouvernance dans le cadre du SREP, la BCE

²¹⁴⁵ Décision de la Banque centrale européenne du 17 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne, *Opus cité*, article 1^{er}, paragraphe 2.

²¹⁴⁶ Sénat, MARC F., « Proposition de résolution sur l'Union bancaire », *Opus cité*.

²¹⁴⁷ *Ibid.*

²¹⁴⁸ *Ibid.*

²¹⁴⁹ *Ibid.*

²¹⁵⁰ LOUIS J.-V., « Vers l'Union bancaire », *Cahiers de droit européen Cah. Dr. europ.*, Bruxelles, n°2, 2012, p. 300.

²¹⁵¹ Banque centrale européenne BCE, Communiqué de presse, La supervision bancaire de la BCE publie les résultats du SREP 2016 ainsi que des recommandations relatives aux dividendes et aux rémunérations variables pour 2017, Direction générale Communication, Francfort, 15 décembre 2016.

²¹⁵² Banque centrale européenne BCE, Communiqué de presse, La supervision bancaire de la BCE publie les résultats du SREP 2016 ainsi que des recommandations relatives aux dividendes et aux rémunérations variables pour 2017, *Opus cité*.

a imposé des mesures qualitatives concernant la liquidité ainsi que des exigences de fonds propres²¹⁵³.

La Cour des comptes européenne a souligné, dans son rapport spécial de 2014 sur la surveillance bancaire européenne, que les modifications apportées par la Commission à la législation européenne en matière bancaire (à savoir l'instauration de l'ABE et l'apport respectif de ces deux acteurs, en 2011, lors de la création du nouveau système de réglementation et de surveillance du secteur bancaire) ont été les pionnières en matière de réponse à la crise financière²¹⁵⁴. Toutefois, la Cour a estimé que cette réforme n'était pas suffisante pour rendre le processus des mécanismes de surveillance transfrontalière des banques de l'Union européenne plus efficace, ainsi qu'elle n'a pas assuré pleinement la protection des investisseurs sur les marchés financiers de l'Union²¹⁵⁵.

L'ABE, agence établie au titre de l'article 114 TFUE, est en fait soumise à des charges disproportionnées, et ses missions sont « dépourvues de réels pouvoirs de décision, l'ABE ne peut, avec un fonctionnement collégial et des outils de contrôle peu adaptés faire face avec efficacité aux crises touchant des banques transfrontalières »²¹⁵⁶. En vertu de l'article 94, paragraphe 2 de la directive sur les Fonds propres réglementaires CRD IV²¹⁵⁷, le législateur européen²¹⁵⁸ a attribué à l'ABE « la mission de définir les critères permettant de recenser les « preneurs de risques importants » dans tout établissement donné et de rédiger des lignes directrices sur un taux de réduction susceptible d'être appliqué à une rémunération variable à long terme.

²¹⁵³ Banque centrale européenne BCE, Recommandation de la Banque centrale européenne du 13 décembre 2016 relative aux politiques de distribution de dividendes, BCE/2016/44, Francfort, 13 décembre 2016, para. 1, a), b) et c).

²¹⁵⁴ Cour des comptes européenne CCE, « La surveillance bancaire européenne prend forme : L'ABE évolue dans un contexte mouvant », Rapport spécial n°05, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2014, p.36.

²¹⁵⁵ *Ibid.*, p.36.

²¹⁵⁶ JOANNIN P., « L'Union bancaire dans la feuille de route pour l'euro : bilan d'étape à la veille du Conseil européen », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°261, 10 décembre 2012.

²¹⁵⁷ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE, J.O. L 176, p. 338.

²¹⁵⁸ Les règles exigeantes en matière de fonds propres pour les banques, connues sous le nom CRR/CRD IV, transposent les nouvelles normes mondiales incitant le secteur financier à mieux se préparer aux crises (Bâle III), ont été effective dans l'Union européenne depuis juillet 2013.

Une fois définis, l'article 450 du règlement CRR²¹⁵⁹ impose aux établissements de publier certaines données de ces rémunérations pour qu'elles soient connues publiquement »²¹⁶⁰. Outre cela, sa mission consiste à « assurer l'uniformisation de la réglementation bancaire pour ces Etats »²¹⁶¹. Contrairement à la BCE, elle n'a aucun rôle de supervision, il n'y aura donc pas de risques que ces deux institutions interviennent de manière contradictoire. « Au final les deux régulateurs devraient opérer en harmonie au niveau européen »²¹⁶². Le champ de compétence de l'ABE n'est pas directement impacté par la création d'un superviseur unique à l'échelle de la zone euro²¹⁶³. Au delà de cette articulation, le MSU, rassemblant les voix des dix-sept superviseurs nationaux, « nécessite de modifier les règles de vote au sein de l'ABE pour éviter une mise en minorité systématique des Etats non participant au MSU »²¹⁶⁴.

Dans le cadre de la finalisation du recueil réglementaire en matière de réglementation prudentielle, l'ABE a procédé à la mise en œuvre, en 2015, d'un programme qui consiste notamment en l'élaboration des normes, en conformité avec l'application de la directive CRD et du règlement CRR, des normes techniques contraignantes, des rapports, des orientations et, enfin, des avis à propos de quelques sujets²¹⁶⁵. Elle a soumis son avis au Parlement européen, au Conseil et à la Commission en vue d'éclaircir la réforme en cours des dispositions concernant les politiques de rémunération²¹⁶⁶. Elle a cependant mis en place des orientations, qui sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, dans l'objectif de renforcer le cadre de rémunération des banques dans l'Union européenne et de garantir des conditions équitables²¹⁶⁷. Elle a publié également, en 2015, un rapport sur le ratio de financement net stable (RFNS) afin d'amener la Commission à utiliser, dans l'Union européenne, ce ratio²¹⁶⁸.

²¹⁵⁹ Règlement (UE) n°575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n°648/2012, J.O. L 176, p. 1.

²¹⁶⁰ CJUE, Ordonnance du président de la Cour du 9 décembre 2014, Royaume-Uni c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-507/13, ECLI:EU:C:2014:2481.

²¹⁶¹ LEQUILLERIER V., « Et le mécanisme unique de supervision est arrivé », BSI Economics, Analyse Monnaie Finance - Politique publique : Europe du Sud, 14 décembre 2012.

²¹⁶² LEQUILLERIER V., *Opus cité*.

²¹⁶³ Sénat, MARC F., « Proposition de résolution sur l'Union bancaire », *Opus cité*.

²¹⁶⁴ Sénat, MARC F., « Proposition de résolution sur l'Union bancaire », *Opus cité*.

²¹⁶⁵ Autorité bancaire européenne ABE, Synthèse du rapport annuel 2016, Office des publications de l'Union européenne, Londres, 2016, p. 3.

²¹⁶⁶ European Banking Authority EBA, Annual report 2015, Legal Unit, Publications Office of the European Union, London, 2015, p. 27.

²¹⁶⁷ *Ibid.*, p.27.

²¹⁶⁸ Autorité bancaire européenne ABE, Synthèse du rapport annuel 2016, *Opus cité*, p. 3.

La création du MSU relève, en principe, des Etats membres de la zone euro ; il s'agit donc de contribuer à la résolution de la crise en renforçant son intégration financière²¹⁶⁹. Cependant, le règlement (UE) n°1024/2013 a prévu, dans son article 7, que les Etats membres hors zone euro peuvent entrer en une coopération rapprochée avec le MSU. Cette coopération présente l'avantage d'accroître la crédibilité de la surveillance de leurs établissements financiers. Toutefois, la question de la participation, de ces Etats, aux décisions de la surveillance pose un problème juridique. Car le traité mentionne clairement que les décisions ne peuvent être prises que par le Conseil des gouverneurs. Cependant, des représentants des Etats hors zone euro ne peuvent pas intégrer le Conseil. En outre, les pouvoirs de ce dernier se limitent à la zone euro²¹⁷⁰. Aux termes de l'article 26, paragraphe 8, si un Etat membre participant n'est pas d'accord avec le projet de décision du Conseil de surveillance, la procédure visée à l'article 7, paragraphe 8, est applicable. Cette procédure stipule que s'il y a désaccord entre un Etat et le Conseil des gouverneurs, l'Etat doit lui en faire part. A la suite de cela, le Conseil est donc dans l'obligation de motiver sa décision auprès de l'Etat membre concerné. Dès lors, ce dernier a la possibilité de rompre, de manière immédiate, la coopération rapprochée et se désolidarise, par conséquent, de la décision subséquente²¹⁷¹.

Enfin, pour que le MSU soit performant, la création des systèmes judiciaires efficaces a été indispensable au niveau national²¹⁷². En effet, le règlement (UE) n°1024/2013 a prévu à la compétence de la BCE d'infliger des sanctions pécuniaires et administratives et peut demander aux autorités compétentes d'en infliger de supplémentaires. Cependant, l'application des sanctions (contestables par les banques concernées) pourrait se voir annulée si le système judiciaire est inexpérimenté en matière d'affaires financières complexes²¹⁷³.

§.2 L'harmonisation du droit et des mécanismes de traitement des défaillances bancaires

En effet, la définition d'une procédure de résolution des défaillances bancaires se révèle comme le corollaire nécessaire de la mise en place d'un mécanisme de surveillance centralisé, « afin d'assurer l'articulation entre l'identification des difficultés d'un établissement par

²¹⁶⁹ Sénat, MARC F., « Proposition de résolution sur l'Union bancaire », *Opus cité*.

²¹⁷⁰ *Ibid.*

²¹⁷¹ Règlement (UE) n°1024/2013, *Opus cité*, article 7, paragraphe 8.

²¹⁷² Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), « Études économiques de l'OCDE : zone euro. Pour un meilleur fonctionnement de la zone euro : L'Union bancaire et le cadre budgétaire », Paris : OCDE, avril 2014, p. 54.

²¹⁷³ *Ibid.*, p.54.

le superviseur, d'une part, et le lancement d'une procédure de traitement, d'autre part »²¹⁷⁴. Dans le même objectif que le MSU, le MRU a pour mission principale de prévenir toute considération de politique nationale dans le processus de résolution des défaillances, et d'assurer la mise en place d'une procédure de résolution plus objective et plus efficace. Le processus de résolution des défaillances bancaire vise à répartir les pertes entre actionnaires et créanciers, sans quoi les difficultés des institutions financières se propagent à ses contreparties non remboursées, créant des risques systémiques. Afin d'y procéder, le mécanisme de résolution transpose à la zone euro le processus de financement de la résolution prévue par la Directive sur le redressement et la résolution des crises bancaires, en faisant appel aux créanciers de la banque ou des autres établissements de crédit, à travers le Fonds de résolution unique²¹⁷⁵ (A).

Les interventions étatiques dans le cadre des défaillances bancaires pendant la crise de 2008 a également incité l'Union à réformer les règles et les conditions de dérogation au principe de l'interdiction des aides d'État²¹⁷⁶. L'encadrement de nouvelles mesures spécifiques aux banques, défini par la communication de la Commission de juillet 2013, instaure notamment de nouvelles obligations en matière de partage des pertes, y compris en dehors d'un plan de résolution des défaillances, afin de garantir que le secteur privé supporte une part des pertes avant tout soutien des Fonds publics (B).

A. Le passage d'une logique de *bail-out* à une logique de *bail-in*

Le second pilier de l'union bancaire a prévu un MRU, qui constitue une procédure unique de gestion et de financement commun des crises par le biais d'un Conseil de résolution unique (CRU) et d'un fonds de résolution unique. La responsabilité des 129 banques supervisées directement par la BCE revient donc au CRU, en tant qu'autorité de résolution unique en la matière²¹⁷⁷. Pour assurer son bon fonctionnement, ce dernier devra se doter de 230 personnes en 2016 et d'un budget de fonctionnement de 57 millions d'euros²¹⁷⁸.

²¹⁷⁴ Sénat, Rapport fait par MARC F., « Le Mécanisme de résolution unique : nouvelle étape de l'Union bancaire », n°398, Session ordinaire de 2013-2014, enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2014, p. 21.

²¹⁷⁵ Sénat, Rapport fait par De MONTGOLFIER A., « Projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique », Rapport d'information n°307 (2014-2015), 4 mars 2015.

²¹⁷⁶ PRÜM A., « Le nouveau cadre européen du traitement des faillites bancaires à vol d'oiseau », *Revue de Droit bancaire et financier*, Etude n°6, dossier 52, novembre 2014.

²¹⁷⁷ HIRIDJEE A., « La supervision bancaire unique », Fiche repère, *Fédération bancaire française*, 2 mai 2016.

²¹⁷⁸ Sénat, Rapport d'information « Sur l'achèvement de l'union bancaire », Rapport d'information n°747 (2015-2016) de M. Richard YUNG, fait au nom de la Commission des affaires européennes, 30 juin 2016.

Le processus de résolution bancaire est réglé à deux niveaux : la directive DRRB (la directive 2014/59/UE du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et le règlement n°806/2014 du 15 juillet 2014 sur le mécanisme de résolution unique, qui régit l'essentiel du fonctionnement du mécanisme, DRRB), et « règle la résolution des défaillances bancaires pour les 28 Etats membres de l'Union européenne, tandis que le MRU applique ces règles de façon cohérente et centralisée à toutes les banques qui relèvent du MSU »²¹⁷⁹. S'agissant du processus de résolution, la DRRB impose, aux Etats membres, une procédure nationale de gestion des crises bancaires. Cette dernière est dotée de plusieurs éléments harmonisés tels qu'une autorité de résolution, un fonds national de résolution, un renflouement interne. Cela s'applique aussi aux créanciers ordinaires dit « seniors », etc.²¹⁸⁰. Le périmètre d'intervention du MRU est identique à celui de la MSU²¹⁸¹. A propos des établissements financiers relevant de la BCE et les institutions transfrontalières ayant recours à l'assistance du Fonds de résolution unique ou du MES, le CRU intervient pour valider les décisions. En revanche, pour les autres banques, la compétence reste aux autorités nationales²¹⁸². « Ce régime est fondé sur un règlement européen, tandis que le Fonds de résolution unique (FRU) est juridiquement basé sur un accord intergouvernemental. Ce dernier a été signé le 21 mai 2014 par 26 Etats membres – le Royaume-Uni et la Suède ne participant pas »²¹⁸³.

Le règlement (UE) n°806/2014 encadre la création du fonds de résolution unique et de ses compartiments nationaux. Cependant, son financement devrait provenir des banques au niveau national, mais il devrait être mutualisé au niveau de l'Union, comme cela devrait être prévu dans un accord intergouvernemental sur le transfert et la mutualisation graduelle de ces contributions. Cela aurait pour incidence de dissocier la situation budgétaire des coûts de financement des banques²¹⁸⁴.

²¹⁷⁹ BUTZEN P., CHELIOUT S., GEEROMS H., « Quels enseignements tirer du modèle américain pour le projet institutionnel de l'UEM ? », Banque nationale de Belgique, *Revue économique*, septembre 2014, p. 96.

²¹⁸⁰ Sénat, Rapport fait par YUNG R., « Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière », n°7, 9 octobre 2014, *Opus cité*.

²¹⁸¹ GOURIO A., THÉBBAULT L., « Une nouvelle étape vers l'Union bancaire européenne : après le MSU, le MRU », *Revue de droit bancaire et financier RD banc. fin.*, n°5, septembre-octobre 2013, p. 37.

²¹⁸² BUTZEN P., CHELIOUT S., GEEROMS H., *Opus cité*.

²¹⁸³ *Ibid.*

²¹⁸⁴ Règlement (UE) n°806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 093/2010, J.O.U.E. L225/1, 30 juillet 2014, considérant 19.

L'accord sur ce mécanisme de résolution des défaillances bancaires a constitué une nouvelle étape vers l'Union bancaire, indispensable pour développer le marché intérieur, l'UEM et prévenir les sauvetages bancaires par l'argent public. Eviter qu'une résolution bancaire, prise à un niveau national, produise des effets négatifs importants sur une économie réelle, limiter l'incertitude et, enfin, « prévenir les runs²¹⁸⁵ bancaires et les risques de contagion aux autres parties de la zone euro et du marché intérieur » sont devenus les leitmotivs des instances communautaires. C'est après la crise financière de Chypre qu'est survenu un besoin urgent de s'appuyer sur des mécanismes de financement au niveau européen²¹⁸⁶. A cet égard, la coordination entre les autorités nationales dans un cadre intergouvernemental ne serait pas assez opérationnelle et efficace²¹⁸⁷. Le Conseil européen de décembre 2012 a indiqué que ce mécanisme de surveillance, applicable aux banques soumises à la surveillance MSU, devrait être soutenu par des dispositions solides de gouvernance, d'indépendance et de responsabilité et, enfin, par un dispositif de soutien incontournable pour l'achèvement du cadre financier intégré²¹⁸⁸. La Commission a affirmé cette nécessité lors de la présentation de la proposition d'instauration d'un MRU dans la perspective de l'union bancaire, en indiquant que la diminution de l'insécurité, la prévention des paniques bancaires et la contagion à d'autres parties de la zone euro doivent être envisagées à un même niveau central de par sa supervision et de la résolution bancaire²¹⁸⁹.

La Commission a fondé sa proposition de règlement sur l'article 114 du TFUE qui permet à l'Union d'adopter des « mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur »²¹⁹⁰. Pourtant, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont contesté ce fondement juridique, tout en considérant que l'article 352 du TFUE constitue une « base juridique par défaut ». L'Allemagne met en avant une note juridique du Bundestag, selon

²¹⁸⁵ « Le phénomène de bank run est redouté par les établissements bancaires. En effet, la bank run est l'affluence massive de clients dans les banques qui viennent pour y retirer leurs économies. Cette affluence intervient suite à l'annonce d'une faillite d'une banque par exemple. En mars 2013, le gouvernement chypriote a annoncé une taxe de 6,75% à 10% sur les dépôts de banques. Les chypriotes se sont alors précipités aux distributeurs afin de retirer leurs économies : C'est un exemple de Bank Run », Andlil trader inside, « *définition de bank run* », [visité le 05/ 02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.andlil.com/définition-de-bank-run-130670.html>

²¹⁸⁶ Commission européenne, « Union Bancaire – Mécanisme Unique de Résolution (MRU) : Le MRU – indispensable pour développer le marché intérieur, l'UEM et prévenir les sauvetages bancaires par l'argent public », Internal market and services, Union bancaire, septembre 2013, p. 1.

²¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 1.

²¹⁸⁸ Rapport du Conseil européen, « Vers une véritable Union économique et monétaire », *Opus cité*, p.7.

²¹⁸⁹ Commission européenne, Communiqué de presse, « La Commission propose l'instauration d'un mécanisme de résolution unique dans la perspective de l'union bancaire », IP-13-674, Bruxelles, le 10 juillet 2013.

²¹⁹⁰ Article 114, paragraphe 1 TFUE (Ex-article 95 TCE).

laquelle « l'article 114 ne serait pas la base juridique pertinente car le mécanisme de résolution unique viserait les Etats de la zone euro, donc pas le marché intérieur. Toutefois, la proposition de la Commission européenne prend bien soin de préciser que le mécanisme, s'il est obligatoire pour les Etats de la zone euro, est ouvert à l'ensemble des autres Etats »²¹⁹¹.

Compte tenu des réticences de l'Allemagne et du Royaume-Uni et des débats sur la nature des contributions au fonds de résolution, la position de compromis du Conseil a prévu que le mécanisme de résolution unique repose sur deux fondements juridiques distincts : l'article 114 du TFUE pour l'essentiel du mécanisme de résolution unique, notamment la création et les règles de mise en œuvre du fonds ; et sur l'AIG du 21 mai 2014 pour les modalités de transfert des dotations des fonds nationaux au fonds européen et la mutualisation progressive des contributions²¹⁹². Pourtant, le Parlement européen a considéré que « la « méthode communautaire » est l'approche appropriée pour relever les défis auxquels l'Union et sa monnaie se trouvent confrontées, y compris la réglementation des services financiers et l'Union bancaire »²¹⁹³.

Le préambule du projet de l'accord intergouvernemental, citant l'article 2, paragraphe 2 du TFUE et le protocole n°25 sur l'exercice des compétences partagées, rappelle la portée du mécanisme de préemption, en vue de justifier la compétence des Etats membres à conclure l'accord intergouvernemental. En ce qui concerne les compétences partagées, les Etats membres ne peuvent agir que si l'Union n'a pas légiféré et, dans le cas contraire, que pour des éléments couverts par les règles communes, sauf si les Etats membres n'en ont plus la compétence²¹⁹⁴.

²¹⁹¹ Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information n°1665, présenté par CARESCHE C., HERBILLON M., QUENTIN D., Commission des affaires européennes sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire, 18 décembre 2013.

²¹⁹² Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information, Commission des affaires européennes sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire, *Opus cité*.

²¹⁹³ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur la préparation du Conseil européen, 19 et 20 décembre 2013, P7-TA (2013)0597, point 1.

²¹⁹⁴ LOUIS J.-V., « La difficile naissance du mécanisme européen de résolution des banques », *Cahiers de droit européen – Cah. Dr. europ.*, n°1, Bruxelles, 2014, p.15.

La CJUE²¹⁹⁵ a indiqué, en premier lieu, que le « devoir de coopération loyale²¹⁹⁶ est d'application générale et ne dépend ni du caractère exclusif ou non de la compétence communautaire concernée ni du droit éventuel, pour les Etats membres, de contracter des obligations envers des Etats tiers »²¹⁹⁷. En second lieu, c'est en partie de la compétence de l'Union européenne que dépend un accord ou une convention. Par conséquent, une coopération étroite doit s'établir entre les Etats et les institutions communautaires, qu'il s'agisse du processus de négociation et de conclusion et de l'exécution des engagements assumés²¹⁹⁸. En troisième lieu, la Cour²¹⁹⁹ a estimé que, lorsque des propositions établies par la Commission et soumises au Conseil, même si celui-ci ne les adopte pas forcément, constituent le point de départ d'une action communautaire concertée, des devoirs spécifiques d'action et d'abstention doivent être réalisés par les Etats membres²²⁰⁰. « Therefore, standstill obligations of Member States with regard to an alternative conclusion of an international agreement start once the Commission presented the proposal for a legal act on the basis of a legal base which provides for the ordinary legislative procedure »²²⁰¹.

Cependant, les contractants ont considéré que cet accord intergouvernemental n'affecte pas les règles communes du droit de l'Union européenne en soulignant que « The content of the present Agreement is limited to those specific elements concerning the Single Resolution Fund that are not regulated through Regulation SRM and that, hence, remain within the competence of Member States. As such, this Agreement does not affect common rules laid down

²¹⁹⁵ CJCE, arrêt du 2 juin 2005 (première chambre), Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg, aff. C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341, pt. 58 ; CJCE, arrêt du 14 juillet 2005 (deuxième chambre), Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, aff. C-433/03, ECLI:EU:C:2005:462, pt. 64.

²¹⁹⁶ Le principe de coopération loyale est repris et consacré à l'article 4, paragraphe 3 du TFUE : « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ».

²¹⁹⁷ CJUE, arrêt du 20 avril 2010 (grande chambre), Commission européenne c/ Royaume de Suède, aff. C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203, point 71.

²¹⁹⁸ *Ibid.*, point 73.

²¹⁹⁹ CJCE, arrêt du 5 mai 1981, Commission des Communautés européennes c/ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, aff. C-804/79, ECLI:EU:C:1981:93, pt. 28 ; CJCE, arrêt du 2 juin 2005 (première chambre), Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg, aff. C-266/03, *Opus cité* ; CJCE, arrêt du 14 juillet 2005 (deuxième chambre), Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, aff. C-433/03, *Opus cité*.

²²⁰⁰ CJUE, arrêt du 20 avril 2010 (grande chambre), Commission européenne c/ Royaume de Suède, aff. C-246/07, *Opus cité*, point 74.

²²⁰¹ European Green Party (EGP) and European Free Alliance (EFA), REPASI R., « Short Study : An intergovernmental treaty on the (SRM) violates European law and can be challenged in the court », Strasbourg : Sven Giegold MdEP – Groupe des Verts/Alliance libre européenne au Parlement européen, 16 janvier 2014, p.4, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/short-study-IGA-v-EU-law.pdf>

by the law of the Union nor does it alter their scope. It is rather designed as complementary to the Union legislation on banking resolution and as supportive and intrinsically linked to the achievement of Union policies, in particular the establishment of the internal market in the field of financial services »²²⁰². Les contractants considèrent toutefois que cet accord ne crée pas d'obligations juridiques pour les institutions de l'Union européenne en indiquant que « This Agreement does not create obligations on the institutions of the Union or on any of its bodies, such as the Single Resolution Board, that remain solely responsible for the application of the resolution mechanism laid down under Regulation SRM. It however sets out a number of obligations incumbent on the Contracting Parties whose existence and respect constitutes an objective condition for the Single Resolution Fund to be used »²²⁰³.

Quant à la question de la violation de l'accord intergouvernemental du 21 mai 2014, du principe d'équilibre institutionnel (article 13 du TFUE) et des fondements démocratiques de l'Union européenne (les principes de la démocratie représentative et de la démocratie participative), la Cour de justice a souligné dans son arrêt du 29 octobre 1980, que « la consultation du Parlement européen est le reflet d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative »²²⁰⁴. Selon ce principe, le Parlement européen doit participer de façon effective au processus législatif²²⁰⁵. Le principe démocratique implique également que l'adoption d'un acte de l'Union, destiné à modifier les éléments peu importants d'un acte législatif de celle-ci, doit passer par la Commission, responsable en dernier ressort devant le Parlement, en vertu de son statut d'institution européenne démocratique responsable²²⁰⁶. La CEDH s'est prononcée sur l'existence d'un régime politique véritablement démocratique dans l'Union, dont elle a reconnu la nature *sui generis*, en affirmant que, puisque la Communauté européenne n'applique pas le modèle de séparation plus ou moins stricte des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif rencon-

²²⁰² Agreement on the functioning of the single resolution fund, Working document n°1, Draft IGA-IGC-SRF, 8 January 2014, point 12.

²²⁰³ *Ibid.*, point 13.

²²⁰⁴ CJCE, arrêt du 29 octobre 1980, SA Roquette Frères c/ Conseil des Communautés européennes, aff. C-138/79, ECLI:EU:C:1980:249.

²²⁰⁵ CJUE, arrêt du 30 mars 1995, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.

²²⁰⁶ CJUE, arrêt du 12 septembre 2013 (grande chambre), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18 ; CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 12 septembre 2013, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-270/12, ECLI:EU:C:2013:562.

trés dans beaucoup d'Etats, la participation du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne est donc souhaitée dans le processus législatif²²⁰⁷. Partie de la structure de l'Union, le Parlement européen, en tant qu'instrument d'un régime politique démocratique, assume la double responsabilité de faire partie intégrante du processus législatif de l'Union et d'être l'instrument principal en matière de contrôle démocratique et de responsabilité politique au sein de l'Union européenne²²⁰⁸. La Cour a toujours rappelé que « la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné »²²⁰⁹. Elle a considéré que la participation effective du Parlement européen au processus législatif de l'Union constitue un élément primordial de l'équilibre institutionnel souhaité par le traité. L'expression d'un principe démocratique fondamental trouve, dès lors, tout son sens : c'est à travers une assemblée représentative que les peuples participent à l'exercice du pouvoir²²¹⁰. Quant au principe de l'équilibre institutionnel, il se fait grâce à la consultation du Parlement qui participe au processus législatif de la Communauté ; enfreindre cette formalité substantielle, c'est aller au devant d'une nullité de l'acte en question²²¹¹.

Quant à la question du respect du FRU des compétences d'exécution, l'article 291, paragraphe 1 du TFUE énonce que la mise en œuvre du droit de l'Union européenne relève de la compétence des Etats membres. Toutefois, « Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission »²²¹². « As a consequence, implementing powers can be

²²⁰⁷ CEDH, arrêt du 18 février 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, requête n°24833/94, pt. 48.

²²⁰⁸ ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire », *Opus cité*, p. 284.

²²⁰⁹ CJCE, arrêt du 29 octobre 1980, *SA Roquette Frères c/ Conseil des Communautés européennes*, aff. C-138/79, *Opus cité*, pts. 33-34.

²²¹⁰ Voir notamment, CJCE, arrêt du 5 juillet 1995, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-21/94, ECLI:EU:C:1995:220, pt. 17 ; CJCE, arrêt du 10 mai 1995, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-417/93, ECLI:EU:C:1995:127, pt. 9 ; CJCE, arrêt du 30 mars 1995, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91, pt. 21 ; et CJCE, arrêt du 10 juin 1997, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-392/95, ECLI:EU:C:1997:289, pt. 14.

²²¹¹ Voir, notamment, CJUE, arrêt du 4 février 1982, *Buyl e.a. c/ Commission*, aff. C-817/79, EU:C:1982:36 ; CJCE, arrêt du 13 juin 1958, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, aff. C-9/56, *Opus cité* ; CJCE, arrêt du 4 février 1982 (première chambre), *Robert Adam c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-828/79, ECLI:EU:C:1982:37 ; CJCE, arrêt du 4 février 1982 (première chambre), *Dino Battaglia c/ Commission des Communautés européennes*, ECLI:EU:C:1982:38.

Voir dans ce sens, BOUVERESSE A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Thèse de doctorat dirigée par M. Denys Simon, Strasbourg, 2007, pp.121-122.

²²¹² Article 291, paragraphe 2 du TFUE.

exercised at the EU level instead of the national level »²²¹³. Ainsi, dès lors que « des mesures d'exécution doivent être définies à l'échelle de l'Union, seule la Commission est désormais habilitée à agir »²²¹⁴, comme dans le cas des mesures d'exécution d'un fonds unique au niveau européen. « The establishment of a mechanism in the IGA that implements the SRF in a uniform manner but excludes Union bodies from doing so infringes on the distribution of implementing powers as foreseen by Article 291 TFEU »²²¹⁵.

Il nous semble que l'AIG du 21 mai 2014 ne respecte pas le principe de coopération loyale de l'article 4, paragraphe 3 du TFUE, le principe de l'équilibre institutionnel inscrit à l'article 13 du TFUE, les principes de la démocratie représentative et de la démocratie participative énoncés à l'article 10 du TFUE et, enfin, les compétences d'exécution accordées à la Commission par l'article 291, paragraphe 2 du TFUE.

Pour diminuer le risque de panique bancaire²²¹⁶, la réforme de 2009 du cadre législatif européen relatif à la garantie des dépôts²²¹⁷ a harmonisé le niveau de garantie des dépôts au sein de l'Union européenne à un montant de 100.000 euros²²¹⁸ en cas de défaillance d'une banque²²¹⁹. Le système de garantie des dépôts, outre sa fonction de protection des déposants, est également essentiel pour la stabilité du système financier en période de crise. Car il intervient lorsque les clients d'une banque sont pris de « panique bancaire » (parce que leur confiance s'est éteinte ou qu'elle a disparu) et, par conséquent, ferment leurs comptes. Ce phéno-

²²¹³ CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 12 septembre 2013, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-270/12, *Opus cité*, pt. 77.

²²¹⁴ LECLERC S., *Les institutions de l'Union européenne*, 5^{ème} édition, Issy-les-Moulineaux : Gualino, 2014, p. 204.

²²¹⁵ REPASI R., « Short Study : An intergovernmental treaty on the SRM violates European law and can be challenged in the court », *Opus cité*, p. 4.

²²¹⁶ « L'activité bancaire traditionnelle consiste à transformer les dépôts (passifs) en prêts (actifs). Or les dépôts peuvent être retirés à tout moment, tandis que les prêts sont remboursés selon un échéancier déterminé avec l'emprunteur. Cette différence de maturité entre les actifs et les passifs fait peser un risque sur la banque. En effet, si un grand nombre de déposants demandent, au même moment, le retrait de leurs dépôts, la banque n'est pas en mesure d'en assurer le remboursement. Elle doit alors constater son insolvabilité et se déclarer en faillite. Le paradoxe de la panique bancaire tient à son caractère auto-réalisateur. La crainte que l'établissement ne fasse faillite conduit un nombre massif de clients à demander le remboursement de leurs dépôts et provoque effectivement la faillite de la banque et donc la perte des dépôts » : Sénat, YUNG R., *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière*, Rapport d'information n°7 (2014-2015), 9 octobre 2014.

²²¹⁷ Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts, J.O. L 135, 31 mai 1994.

²²¹⁸ HIRIDJEE A., « Comment assurer une meilleure protection des dépôts en Europe : EDIS ou EDRIS », *Fédération bancaire française (FBF)*, 1^{er} juillet 2015, p. 2.

²²¹⁹ DAI M., SARFATI S., « L'Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ? », *Opus cité*.

mène peut amener non seulement à la faillite d'un établissement déjà affaibli mais aussi à l'effondrement d'autres établissements de crédit, voire se propager à d'autres Etats²²²⁰. Cela explique que la Commission européenne a présenté, le 12 juillet 2010, une proposition de révision de la directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les systèmes de garantie des dépôts. L'objectif de l'harmonisation et de la simplification de la protection des dépôts, de la diminution des délais de remboursement et, enfin, de l'amélioration du financement des systèmes de garantie des dépôts constituait l'ensemble de cette proposition. Cela n'a pu être possible que grâce au financement *ex ante* de la facilité d'emprunt mutuel difficile pour les systèmes de garantie des dépôts nationaux. Sera ouverte la possibilité de dépasser les limites de ses propres ressources d'un système national par le biais d'emprunts contractés auprès d'autres systèmes nationaux²²²¹.

Les principaux éléments de la directive (UE) 2014/49 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, relative à la garantie des dépôts fondée sur l'article 53, paragraphe 1 du TFUE, sont les suivants²²²² : un nouvel abaissement du délai de restitution des dépôts de vingt à sept jours au plus tard le 1^{er} janvier 2024 ; un allègement des formalités administratives transfrontalières, de sorte que les clients d'une succursale située dans un Etat membre puissent être remboursés par le fonds de garantie de cet Etat et non par celui de l'Etat membre d'origine de la banque ; l'ensemble des devises, et pas seulement les devises européennes, sont couvertes par la garantie des dépôts ; les informations des déposants et les modalités de communication sont améliorées. Une harmonisation des modes de financement des systèmes de garantie des dépôts et les cotisations acquittées par les banques devront être proportionnelles au risque relatif de chaque banque²²²³. L'essentiel des dispositions de la directive devait être transposé au 1^{er} juillet 2015. Il convient de noter que dans le cadre des procédures d'infraction contre les Etats membres qui ne se conforment pas aux obligations qui leur incombent en vertu de la

²²²⁰ Parlement européen, Projet de résolution législative européen sur la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts, Rapporteur SIMON P., A7-2014-0216, 21 mars 2014.

²²²¹ DAI M., SARFATI S., « L'Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ? », *Opus cité*.

²²²² Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts, J.O.U.E. L 173/149, 12 juin 2014.

²²²³ Sénat, Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, *Opus cité*.

législation de l'Union européenne, la Commission a saisi la CJUE d'un recours contre la Pologne qui n'a pas mis en œuvre correctement la directive 2014/49/UE²²²⁴.

S'agissant de la troisième révision du cadre législatif en vigueur en matière de garantie des dépôts, on souligne que le rapport des cinq Présidents²²²⁵ de 2015, qui s'est concentré sur la zone euro, intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », a accéléré le processus de mise en place d'un système européen de garantie des dépôts (SEGD), troisième pilier de l'Union bancaire. Il a constitué le fondement de la proposition législative de la Commission du 24 novembre 2015 (SEAD)²²²⁶, sur l'établissement d'un système européen d'assurance des dépôts. Les responsables européens ont constaté dans ledit rapport que la résilience aux crises futures pourrait être augmentée par un système commun de garantie des dépôts surtout dans les cas où les systèmes nationaux de garantie des dépôts demeurent fragiles face aux chocs locaux d'envergure, notamment si la dette souveraine et le secteur bancaire national montrent des signes de faiblesse²²²⁷. Le règlement proposé SEAD est cohérent avec les dispositions existantes dans le domaine d'action, dont l'objectif est d'aboutir à une réduction significative du décalage entre l'application du MRU et du MSU, d'une part, et l'efficacité et la crédibilité, en cas de défaillance des banques, d'autre part²²²⁸. Cette proposition uniformiserait davantage la mise en œuvre du cadre en vigueur applicable aux systèmes nationaux de garantie des dépôts SGD, si des pouvoirs de décision, de contrôle et d'exécution liés au respect de ce cadre sont confiés à un conseil unique de résolution et de garantie des dépôts, à savoir le Conseil de résolution unique (CRU)²²²⁹. Le règlement proposé a été accompagné d'une communication dans laquelle sont présentées d'autres mesures destinées à diminuer les contraintes réglementaires

²²²⁴ Commission européenne, Fiche d'information, Procédures d'infraction du mois de mai : principales décisions, MEMO/16/1823, Bruxelles, le 26 mai 2016.

²²²⁵ Les cinq présidents : le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avec le président du sommet de la zone euro, Donald Tusk, le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, et le président du Parlement européen, Martin Schulz.

²²²⁶ Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n°806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts, COM(2015) 586 final, 2015/0270 (COD), Strasbourg, 24 novembre 2015.

²²²⁷ Commission européenne, Rapport des cinq présidents, Compléter l'Union économique et monétaire européenne, Rapport préparé par : Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk Jeroen Dijsselbloem Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015, p.13.

²²²⁸ Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n°806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts, *Opus cité*, pp. 3-4.

²²²⁹ *Ibid.*, p.4.

superflues venant alourdir le financement de l'économie et à appuyer la proportionnalité des règles sans pour autant mettre à mal les objectifs prudentiels²²³⁰.

B. L'adaptation de la réglementation des aides d'Etat « liée à la crise »

La Commission a adopté une nouvelle communication (précitée) en juillet 2013 concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière²²³¹. Les objectifs, visés dans cette communication, consistent en l'adaptation du processus décisionnel de la Commission à la mise en œuvre progressive de l'Union bancaire et des leçons à retenir du sauvetage des banques chypriotes et espagnoles et, enfin, en la réglementation de certains composants de la pratique décisionnelle de la Commission en réponse aux déficiences financières des années précédentes. En pratique, « la communication revient à anticiper, pour les banques recevant un soutien étatique, les orientations déjà proposées ou envisagées dans le cadre de l'Union bancaire »²²³². En ce qui concerne le sauvetage des banques chypriotes, Ronald DOESWIJK, stratège en chef de Robeco, a constaté que « i) la solution trouvée en dernière minute était la « moins pire » à disposition, ii) les doutes persisteront sur la garantie de dépôt de 100.000 euros et iii) les risques de contagion à court terme sont faibles et que les porteurs d'obligations sont plus en risque et l'intérêt se reporte sur l'instabilité politique en Italie »²²³³.

Par ailleurs, la communication dispose d'une importance inédite quant aux mesures destinées à remédier à un déficit de fonds propres, dans le but de prévenir l'intervention étatique. En particulier, elle prévoit que « dès lors qu'un déficit de fonds propres susceptible d'entraîner une demande d'aide d'Etat est décelé, il convient de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour réduire au minimum le coût que suppose, pour l'Etat membre, le fait de remédier à ce déficit »²²³⁴. Quant à la question de la mobilisation des capitaux, les banques devront

²²³⁰ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Appel à témoignages - Cadre réglementaire applicable aux services financiers dans l'Union européenne, SWD(2016) 359 final, COM(2016) 855 final, Bruxelles, 23 novembre 2016, p. 3.

²²³¹ Communication du 30 juillet 2013 de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (« Communication concernant le secteur bancaire »), *Opus cité*.

²²³² LAPRÉVOTE F.-C., « La crise économique et financière en France et dans l'Union européenne », *Revue Lamy de la concurrence*, n°38, 2014.

²²³³ DOESWIJK R., « Cinq leçons à tirer du sauvetage financier de Chypre », ROBECO, 18 avril 2013, [visité le 21/04/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.robeco.fr/actualites/2013/sauvetage-chypre.jsp>

²²³⁴ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 32.

mettre en œuvre toutes les mesures possibles de mobilisation des capitaux, telles que : des émissions de droits ; la conversion d'instruments de dette subordonnée en capital ; des exercices de gestion du passif qui doivent servir à générer des fonds propres s'il n'est pas possible de remédier totalement au déficit de fonds propres ; des ventes d'actifs et de portefeuilles générant des fonds propres et la non distribution des bénéfices, ainsi que toute autre mesure réduisant les besoins en capitaux²²³⁵.

En outre, cette communication bancaire « instaure le principe selon lequel les mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés ne seront autorisées qu'une fois le plan de restructuration de la banque approuvé »²²³⁶. Cette disposition permettra de mesurer plus précisément le montant de l'aide structurelle et d'identifier les problèmes des banques pour y remédier.

En ce qui concerne la répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés, « la communication tire quelques leçons des cas de Chypre et de SNS REAAL, dans lesquels la répartition des charges fut étendue respectivement aux déposants et aux détenteurs de créances, avec des conséquences particulièrement déstabilisantes dans le cas de Chypre »²²³⁷. Ainsi, la Commission n'exigera pas de contribution de la part des détenteurs de créances privilégiées, que ce soit par conversion en fonds propres ou par réduction de la valeur des instruments.

Cependant, la position financière pourra s'améliorer si le minimum requis est inférieur au ratio de fonds propres. S'il n'y a aucune autre possibilité, seront convertis en fonds propres les titres de créance subordonnés, et cela avant l'attribution d'une aide d'Etat²²³⁸. Une exception à cette règle peut être accordée à la banque concernée, « lorsque la mise en place de telles mesures risque de mettre en péril la stabilité financière ou de déboucher sur des résultats disproportionnés »²²³⁹.

Toutefois, la banque bénéficiaire doit prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher la sortie des capitaux, à partir du moment où elle identifie ses besoins en capitaux. La Commission peut infliger des mesures de compensations aux banques qui ne respectent pas les

²²³⁵ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 35.

²²³⁶ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 23.

²²³⁷ LAPRÉVOTE F.-C., *Opus cité*.

²²³⁸ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 43.

²²³⁹ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 45.

principes de mobilisation des capitaux. Par ailleurs, la Commission constate, dans sa communication bancaire, que contrairement aux aides octroyées aux grandes banques, les aides en faveur des petits établissements faussent généralement moins la concurrence. Pour cette raison, la Commission a prévu la possibilité de simplifier la procédure pour les petites banques et d'autoriser les régimes de recapitalisation et de restructuration des petits établissements lorsque les objectifs de ces régimes sont clairement définis²²⁴⁰ (limités à 100 millions d'euros au maximum).

Quant aux garanties et soutiens de trésorerie, ils représentent plus de la moitié des montants des régimes d'aides accordés aux banques depuis la crise de 2008. La Commission affirme, dans sa communication bancaire, que les garanties et les soutiens de trésorerie n'exigent pas l'approbation préalable d'un plan de restructuration à la différence des mesures de recapitalisation ou de sauvetage d'actifs dépréciés. Ces régimes peuvent être notifiés individuellement et approuvés par la Commission pour une durée de six mois.

La communication bancaire a prévu aussi les conditions devant être satisfaites pour qu'une garantie (ou un soutien de trésorerie) soit approuvée par la Commission. A titre d'exemple, « les garanties ne peuvent être accordées que pour de nouvelles émissions de titres de créance privilégiée d'établissements de crédit, [ainsi qu'elles] ne peuvent être accordées que sur des instruments de dette ayant une échéance de trois mois à cinq ans »²²⁴¹.

La communication bancaire a prédéfini les principes généraux relatifs aux aides à la liquidation. Elle a prévu que les Etats membres sont tenus d'encourager le retrait des opérateurs non viables en vue de préserver la stabilité financière. La liquidation d'une banque en difficulté est ordonnée lorsqu'elle ne peut recouvrer sa viabilité à long terme de façon crédible. Cependant, « la liquidation ordonnée doit avoir pour objectif la cessation de l'activité de l'établissement de crédit défaillant sur une période limitée, ce qui implique qu'aucune nouvelle activité externe ne peut être entreprise »²²⁴². Toutefois, la Commission a envisagé que « la vente d'un établissement de crédit au cours d'une procédure de liquidation ordonnée peut comporter des

²²⁴⁰ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 54.

²²⁴¹ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 59.

²²⁴² Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 67.

aides d'Etat en faveur de l'acheteur, sauf si elle est effectuée au moyen d'une procédure d'adjudication ouverte, inconditionnelle et concurrentielle et que les actifs sont cédés au plus offrant »²²⁴³.

Saisie par la Cour constitutionnelle de Slovénie, la CJUE s'est prononcée, dans son arrêt du 19 juillet 2016 (précité), sur la validité et l'interprétation de la « communication concernant le secteur bancaire » de 2013. Selon la Cour²²⁴⁴, l'examen de la compatibilité des mesures d'aides avec le marché intérieur, au titre de l'article 107, paragraphe 3 du TFUE, relève de la compétence exclusive de la Commission²²⁴⁵. En effet, selon une jurisprudence constante, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation, dont l'exercice implique des évaluations complexes d'ordre économique et social²²⁴⁶, pour adopter des lignes directrices qui établissent les critères qu'elle utilisera afin de déterminer si les mesures d'aides d'Etat envisagées par les Etats membres sont compatibles avec le marché intérieur²²⁴⁷. S'agissant de ladite communication de 2013, la Cour souligne qu'elle a été adoptée en vue de fournir des orientations de compatibilité²²⁴⁸, avec le marché intérieur, des aides d'Etat accordées aux banques dans le contexte de la crise financière. Selon une jurisprudence bien établie²²⁴⁹, dans le cadre de l'exercice dudit pouvoir d'appréciation, elle se met des barrières. C'est pourquoi elle ne sort pas du cadre imposé par les règles de peur de se voir punie notamment s'il s'agit d'une violation des principes généraux du droit comme, par exemple, l'égalité de traitement ou la protection de la confiance légitime²²⁵⁰. Par ailleurs, la Cour a jugé que l'adoption de ladite communication de

²²⁴³ Communication bancaire du 30 juillet 2013, pt. 79.

²²⁴⁴ CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, *Opus cité*, pt. 37.

²²⁴⁵ CJUE, arrêt du 21 novembre 2013 (deuxième chambre), Deutsche Lufthansa AG c/ Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, aff. C-284/12, EU:C:2013:755, pt. 28.

²²⁴⁶ CJCE, arrêt du 11 septembre 2008 (première chambre), République fédérale d'Allemagne (C-75/05 P), Glunz AG et OSB Deutschland GmbH (C-80/05 P) c/ Kronofrance SA, aff. jointes C-75/05 P et C-80/05 P, ECLI:EU:C:2008:482, pt. 59 ; CJUE, arrêt du 8 mars 2016, République hellénique c/ Commission européenne, aff. C-431/14 P, EU:C:2016:145, pt. 68.

²²⁴⁷ CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, *Opus cité*, pts. 38 et 39.

²²⁴⁸ CJUE, La communication de la Commission concernant les aides au secteur bancaire est valide, Communiqué de presse n°80/16, Luxembourg, 19 juillet 2016, p.1.

²²⁴⁹ CJUE, arrêt du 8 mars 2016, République hellénique c/ Commission européenne, aff. C-431/14 P, *Opus cité*, pts. 69-70.

²²⁵⁰ CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, *Opus cité*, pt. 98.

2013 ne dispense pas la Commission de son obligation d'examiner les circonstances particulières et exceptionnelles dont fait mention un Etat membre²²⁵¹. En effet, elle bénéficie du pouvoir d'autorisation dans des circonstances exceptionnelles des mesures d'aides notifiées par les Etats, qui ne sont pas en conformité avec les critères prévues par la communication de 2013²²⁵². Il en résulte que ladite communication n'est pas tenue d'imposer des obligations autonomes à la charge des Etats membres²²⁵³ et qu'elle n'affiche pas un caractère astreignant à leur égard²²⁵⁴.

L'encadrement des nouvelles mesures européennes, en matière financière, ainsi que le projet d'Union bancaire auront certainement des effets juridiques sur la politique de contrôle des aides d'Etat. A titre d'exemple, cette interaction peut intervenir entre les conditions de recapitalisation et le contrôle des aides d'Etat. Lors du contrôle des aides d'Etat, l'évaluation de la viabilité des banques se fait sur la capacité de la banque à atteindre ses ratios réglementaires, surtout en période troublée ; elle consiste aussi à prévoir l'évolution des ratios sur le long terme. Cela s'avère laborieux si l'on est face à des actifs particulièrement volatiles²²⁵⁵. L'appréciation de la viabilité des banques doit en outre tenir compte des évaluations réalisées par le MSU et les *stress tests* réalisés par l'ABE. Dans certains cas, la Commission se base sur la position des autorités nationales en vue de procéder à l'évaluation des institutions financières.

Cette interaction peut ainsi s'effectuer dans le cadre du redressement et de la résolution bancaire. Comme nous l'avons susmentionné, la création des fonds de résolution bancaire a eu pour but de réduire le recours aux aides d'Etat. D'ailleurs, les banques ont été obligées de mettre en œuvre des plans de résolution et de redressement bancaire, appelés « living wills », sous la surveillance nationale.

²²⁵¹ CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, *Opus cité*, pt. 98.

²²⁵² *Ibid.*, pt. 99.

²²⁵³ *Ibid.*, pt. 44.

²²⁵⁴ *Ibid.*, pt. 45.

²²⁵⁵ LAPRÉVOTE F.-C., « La crise économique et financière en France et dans l'Union européenne », *Opus cité*.

Conclusion du Titre II

En matière de contrôle des aides d'Etat au cours de la crise de 2008, la Commission a procédé à une réorganisation de son intervention en matière d'adoption des mesures d'aides ; elle a réagi en outre en un délai record pour mettre en œuvre certains schémas d'aides. Elle a effectué cette réorganisation interne afin d'éviter de ne pas entraver le stade de l'autorisation formel des mesures d'aides d'Etat, tout en accordant à la Commissaire, chargée de la politique de concurrence, des pouvoirs de décision exceptionnels et autonomes du reste du collège. Ceci a engendré une grande réactivité dans l'examen des dossiers. En outre, la Commission a assorti ses ressources en conséquences et notamment diminué les délais normaux de traitement des dossiers, afin de prouver que sa contribution et son contrôle des mesures d'aides font partie de la solution et ne sont pas des obstacles. Outre cela, elle a procédé à un certain nombre d'assouplissements, qui revêtent un caractère plutôt discret, tels que l'abandon du critère du taux de marché ou une interprétation moins rigoureuse du principe de non-réurrence. Par la suite, la Commission a garanti, à tous les établissements, des conditions d'admissibilité objectives et non discriminatoires au régime d'aides mis en œuvre, qui prend en compte l'importance de cette institution dans le système financier, afin d'éviter les distorsions excessives sur les marchés voisins et sur le marché interne dans son ensemble. Elle a indiqué, notamment, la portée temporelle des mesures d'aides qui doivent être limitées au minimum nécessaire.

Le mécanisme de régulation et de surveillance financières, mis en place en 2010, a intégré les deux approches micro et macroprudentielles dans une structure bicéphale ; il a associé aussi les autorités européennes et nationales. Ce renouvellement a consisté à la consolidation de la surveillance prudentielle avec la mise en place d'une structure de régulation macroprudentielle dérivée du rapport de Larosière. La révision financière a substitué trois autorités sectorielles aux comités de contrôleurs. Parallèlement, dans le cadre de la supervision macroprudentielle, il y a le CERS qui a pour rôle principal de détecter le risque systémique et de fournir des recommandations afin de le réduire. Mais ces dispositifs européens ont manqué d'efficacité et les moyens essentiels étaient absents²²⁵⁶.

²²⁵⁶ MISHKIN F., *Monnaie, banques et marchés financiers*, 10^e éd., Montreuil : Pearson France, 2010, p. 457.

La crise financière de 2008 a engendré l'assèchement du crédit, la récession économique et l'accumulation des pertes directes et indirectes des établissements financiers. La Commission a approuvé, durant les trois ans de la crise, une série de mesures d'aides qui ont atteint 4,5 trillions d'euros. L'intervention étatique, dans le cadre du *bail-out* en vue de rétablir la solvabilité des banques en difficulté, a entraîné la crise des dettes souveraines qui a été suivie d'une augmentation des déficits publics²²⁵⁷.

Cependant, en matière de régulation prudentielle, les autorités européennes ont remis en question l'efficacité des mesures en place ainsi que les organes publics en charge de cette supervision. Dans ce contexte, « les lacunes réglementaires ont ainsi été comblées par la mise en place d'un ensemble de règles harmonisées et le manque de surveillance prudentielle pallié par la promotion d'un processus, même limité, de centralisation du système européen de supervision et de gestion des crises »²²⁵⁸.

Avec l'aggravation de la crise de 2008 et dans l'objectif de briser la spirale crise financière/dettes souveraines des Etats membres de la zone euro, la Commission a procédé, à son initiative, à une intégration plus poussée des établissements bancaires. « C'est pourquoi, sur base de la feuille de route de la Commission pour créer l'Union bancaire, les institutions européennes se sont accordées pour établir un MSU et un MRU pour les banques »²²⁵⁹.

²²⁵⁷ MISHKIN F., *Monnaie, banques et marchés financiers*, 10^e éd., Montreuil : Pearson France, 2013, p. 455.

²²⁵⁸ CLERC O., « La gouvernance économique de l'Union européenne : Recherches sur l'intégration par la différenciation », *Opus cité*, p. 693.

²²⁵⁹ Commission européenne, « Union bancaire », Services financiers – politiques générales, Banques et finance, 10 mars 2015.

Conclusion de la Partie II

La crise de la zone euro, qui a éclaté durant le premier semestre 2010, a vu la mise en place d'une série de réformes réglementaires et d'ajustement, en vue de renforcer les instruments de gouvernance économiques dans l'UEM et, en particulier, au sein de la zone euro. Cela a entraîné un transfert partiel de la souveraineté nationale à l'échelon européen. Cette crise est survenue alors que la stratégie « Europe 2020 » était adoptée. La crise a montré que le seul renforcement de la gouvernance économique, en matière de discipline budgétaire et d'assainissement des finances publiques, était limité et ne permettait pas de prévenir tous les risques d'instabilité de la zone euro.

Cependant, l'insuffisance des instruments de coordination des politiques économiques, qui intervenaient souvent après l'adoption des politiques nationales par les parlements des Etats membres, a incité les responsables européens à inverser l'échéancier en vue de pallier cette lacune et afin que cette coordination se déroule avant l'adoption des projets de budgets nationaux. Le « semestre européen », mis en œuvre en janvier 2011, se présentant comme le cadre de coordination sous-jacent à la PDM, a prévu la coordination des politiques économiques et l'élaboration de recommandations aux Etats membres. En outre, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de la zone euro ont adopté, en mars 2011, le « Pacte pour l'Euro Plus, qui constitue un engagement politique en matière de compétitivité, d'emploi, de finances publiques et de stabilité financière, en vue d'accélérer les réformes structurelles. Les deux textes législatifs, le « six-pack » et le « two-pack » adoptés en 2011 et 2013, ont rendu le « semestre européen » plus contraignant, en permettant à la Commission de demander des corrections aux projets budgétaires nationaux et de pouvoir limiter la croissance des dépenses publiques des Etats pour éviter tout dérapage.

Parallèlement, dans le cadre de la gestion de la crise financière de 2008, la Commission a accordé, à la DG de concurrence, le rôle d'encadrer les plans de sauvetage et d'harmonisation des dispositifs utilisés. La politique de la concurrence a contribué efficacement à réaliser les objectifs de l'encadrement temporaire des instruments d'aides publiques, tout en prévenant la concurrence sur le marché intérieur. Malgré la réactivité accrue de la Commission dans le traitement des dossiers et la réorganisation interne de la Commission concernant la phase

d'adoption formelle des décisions, le contrôle de la Commission a été effectif et a favorisé tout de suite la stabilité financière tout en prévenant les distorsions indues de concurrence. Elle a pu aussi parer aux distorsions de concurrence et au protectionnisme par la mise en œuvre d'une stratégie de sortie de crise qui a encouragé un retour au fonctionnement normal du marché tout en réduisant au maximum les liens de dépendance des institutions financières vis-à-vis des aides d'Etats. Elle a donc incité à réduire au maximum les plans d'aides pour promouvoir les institutions saines à ne pas solliciter les interventions étatiques et à engager toutes les autres à suivre une restructuration. L'Union européenne s'est dotée d'un dispositif de supervision unique et de résolution des défaillances bancaires reposant sur des mécanismes d'intervention communautaires. L'Union bancaire est conçue essentiellement pour briser le cercle vicieux entre banques et emprunteurs souverains et pour rompre le lien entre crise bancaire et crise de la dette publique.

Conclusion Générale

Avec l'adoption de l'euro, les Etats membres ont abandonné leur souveraineté monétaire au bénéfice du Système européen des banques centrales (SEBC). En revanche, ils ont gardé leur souveraineté en matière de politiques budgétaires. Le TFUE n'explicite pas la politique budgétaire dans le cadre général de la politique économique qui est dissociée de la politique monétaire. Cette séparation de traitement des deux politiques, budgétaire et monétaire, se caractérisant par une dichotomie, se manifeste par une différenciation des objectifs appropriés à ces actions. Le traitement des politiques budgétaires des Etats membres s'appuie sur des principes communs qui « traduisent la défiance des instances européennes envers toute action discrétionnaire et leurs préférences pour un mécanisme de stabilisation automatique »²²⁶⁰. En raison de la décentralisation qui est due à l'absence d'une institution européenne susceptible de mener une politique budgétaire commune, une politique budgétaire volontariste²²⁶¹ peut avoir des effets d'entraînement dans d'autres Etats membres de la zone euro. Ces risques peuvent être amortis par le biais de la coordination des politiques budgétaires.

Le dispositif européen, en matière de gouvernance économique adopté en vue de contrecarrer la crise de la zone euro de 2010, se caractérise par une grande complexité. Cette crise a montré l'hétérogénéité des Etats membres du point de vue économique, ainsi qu'elle a mis en exergue la difficulté de coordonner leurs politiques²²⁶². En outre, les instruments d'assistance financière ne suffisaient pas à sauvegarder la crédibilité et la stabilité de la zone euro. L'aggravation de cette crise et l'insuffisance des dispositifs d'assistance financière pour préserver la stabilité de la zone euro ont conduit à une réforme de la gouvernance budgétaire, qui s'est traduite par des réformes permanentes et la mise en œuvre des mesures de régulation, dans le but de réduire la dette des Etats membres et d'imposer une plus stricte discipline budgétaire par la mise en place de nouvelles procédures et par un renforcement parallèle des

²²⁶⁰ DEVOLUY M., KOENIG G., *Les politiques économiques européennes*, Opus cité, p.121.

²²⁶¹ En cas de forte dégradation de la conjoncture économique, les gouvernements peuvent être tentés de mener une politique budgétaire volontariste. Une telle politique consiste à soutenir l'activité économique à court terme, en faisant jouer le « multiplicateur keynésien ». On appelle « multiplicateur keynésien », le mécanisme macroéconomique mis en évidence par Keynes, qui permet de compenser la faiblesse des dépenses privées par un accroissement des dépenses publiques. Voir, Vie publique, « La politique budgétaire », Paris : La documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 12 juin 2013, disponible sur internet <URL : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/politique-budgetaire.html>

²²⁶² Dossier sur les institutions, « Le traité de Lisbonne à l'épreuve de la crise économique : Faiblesse de la gouvernance économique européenne », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 9 décembre 2011.

sanctions financières. Ces réformes ont ensuite entraîné un double changement. Le premier cible le système juridique de l'UEM tout en s'inscrivant dans le droit primaire et dans les traités internationaux, tandis que le deuxième apporte une modification à la structure constitutionnelle des Etats membres en matière d'équilibre budgétaire.

La gestion de la crise de la zone euro a abouti à un renforcement de la gouvernance économique européenne. La gouvernance budgétaire a été renforcée par la révision des règlements du PSC et par la signature du TSCG qui vient consolider les mesures concernant les déficits et les dettes publics, mais aussi imposer des sanctions aux Etats récalcitrants. En effet, la révision du volet budgétaire a mis en place des sanctions automatiques à l'échelle nationale et a renforcé le mécanisme des sanctions européennes par l'accroissement du rôle de la Commission.

Le renforcement de la gouvernance s'étend au contrôle des déséquilibres macroéconomiques excessifs qui peuvent affecter la stabilité de la zone euro. Par ailleurs, en matière de politiques économiques, la « Stratégie Europe 2020 » est venue remplacer la stratégie de Lisbonne avec une série d'objectifs limités tout « en assurant une meilleure appropriation par le Conseil européen des réformes nationales à entreprendre »²²⁶³. Outre cela, un engagement de réformes des politiques structurelles appelé « Pacte pour l'Euro Plus » vient en complément.

Les réformes en matière de politiques structurelles et macroéconomiques, proposées au cours des crises, constituant des avancées juridiques, sont encadrées par des règles plus vigoureuses qui s'inscrivent dans la logique de l'harmonisation des politiques budgétaires. La surveillance plus étroite des politiques économiques et budgétaires et leur coordination dans le cadre du « semestre européen » a affirmé clairement l'intention des responsables européens d'inciter les Etats membres à mener des réformes structurelles coordonnées.

En revanche, ces renforcements ont abouti à une sorte d'insécurité juridique en raison de la multiplicité des instruments de gouvernance. Comme cela a été prévu, cette complexité pourra être parée au cas où les autorités européennes procèdent à une limite des chevauchements. C'est le cas des dispositions prévues par le « Pacte pour l'Euro Plus » qui pourront être intégrées

²²⁶³ DE STREEL A., « La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », *Opus cité*, p. 55.

dans les autres cadres juridiques de coordination.

La gouvernance économique européenne repose en effet sur des instruments divers, mis en place par des acteurs différents, tantôt dans le cadre de la méthode intergouvernementale (article 119, paragraphe 1 et article 121, paragraphes 1 et 2 du TFUE), tantôt par le biais de la méthode européenne, relevant soit de la *soft law* soit de la *hard law* et aux domaines d'application variables²²⁶⁴.

Bien que la Commission européenne effectue un rôle de supervision des économies nationales (article 126 du TFUE sur les PDE), les Etats membres coordonnent leurs politiques économiques au sein des deux Conseils, dans le cadre de la procédure législative spéciale. Toutefois, les décisions sont prises au sein de la zone euro au cours des sommets ou des réunions de l'Eurogroupe. Depuis le début de la crise de la zone euro, cette méthode intergouvernementale a été intensifiée, en raison du Conseil européen qui est doté d'une légitimité démocratique nationale et qui est plus apte, dans le cadre de cette dimension, à adopter des décisions essentielles avec la rapidité requise par la situation. C'est dans ce cadre, qu'ont été adoptés deux traités dits « intergouvernementaux », signés en dehors du cadre de l'Union européenne et n'entrant pas dans le cadre institutionnel de l'Union. L'un de ces traités concerne les Etats membres, dont la monnaie est l'euro, et établit une institution financière internationale munie de sa propre gouvernance. Le deuxième traité, dit TSCG, est adopté au moyen d'un traité international compte tenu de l'absence de l'unanimité requise pour la révision des traités au sein de l'Union européenne. La méthode, ayant conduit à l'adoption de ces traités, est donc celle de la coordination des Etats membres, sachant que des composants relevant de la méthode communautaire sont prévus et sont susceptibles de renforcer davantage l'intégration. Cependant, ces deux traités ne s'étendent pas à toute la structure de la gouvernance économique, laquelle comprend aussi des règlements et des directives adoptés suivant la procédure législative ordinaire. C'est le cas du « six-pack », constitué d'un ensemble de cinq règlements et d'une directive, proposé par la Commission et adopté par le Parlement européen et le Conseil en novembre 2011. Toutefois, deux règlements ont été entérinés par les Etats membres de la zone euro en vue d'eupéaniser les mesures adoptées dans le TSCG. Enfin, la méthode de gestion de crise a montré la nécessité que l'approche d'intégration vienne faire double emploi et en continuité avec la méthode intergouvernementale, se traduisant essentiellement par la

²²⁶⁴ RUFFERT M., « The European debt crisis and European Union law », *Common market Law review*, 2011, n°48, *Opus cité*, pp.1777-1805.

coopération entre les Etats membres.

La crise financière de 2008 a rendu nécessaire le sauvetage des institutions financières exclusivement par les Etats membres, puisqu'ils étaient les seuls à pouvoir mobiliser l'argent public. Dans le contexte de cette crise financière, rétablir la confiance dans les instruments de supervision des risques, de prévention et de traitement des crises est devenu une nécessité ; ainsi, des réformes profondes sont apparues indispensables en raison des problèmes de l'Union qui sont à la fois cycliques et structurels. C'est à dessein et sur la base du rapport Van Rompuy de juin 2012 et des conclusions du sommet de la zone euro du 28 juin 2012, que la Commission a ratifié, en septembre 2012, une série de propositions visant la mise en place d'une « Union bancaire ». L'Union bancaire constituera le seul moyen de briser la corrélation entre crise financière et crise des dettes souveraines. Ce processus d'Union bancaire, adopté par le Conseil européen de décembre 2012, repose sur l'articulation des cinq piliers, s'appliquant soit à l'ensemble du marché intérieur, soit à la seule zone euro. La surveillance financière n'a pas évolué dans le sens de plus de coordination, ce qui explique, en partie, que le mécanisme de gestion de crise n'a pas complètement abouti²²⁶⁵ en la matière.

²²⁶⁵ BOONE L., « Coordination des politiques économiques en Europe », *Revue d'Économie Financière*, Association d'économie financière, n°103, mars 2011, p. 322.

Bibliographie

I. Ouvrages généraux :

AFFILÉ B., GENTIL C., *Les grandes questions de l'économie contemporaine*, Paris : L'Étudiant : Coll. Connaissance, 9 août 2007, 167 pages.

AGLIETTA M. (dir.), DE BOISSIEU C., *Coordination européenne des politiques économiques*, Paris : Éd. La documentation française : Coll. Les Rapports du Conseil d'analyse économique (CAE), Direction de l'information légale et administrative - DILA, décembre 1998, 117 pages.

ALLEMAND F., BION M., SAURON J.-L., *Gouverner la zone euro après la crise : l'exigence d'intégration*, Issy-les-Moulineaux : Ed. Gualino : Coll. Hors collection, 1^{er} éd., mai 2016, 256 pages.

AUDIT M. (dir.), *Insolvabilité des Etats et dettes souveraines*, Paris : LGDJ, 2011, 287 pages.

AUDIT M., « La dette souveraine devant les tribunaux arbitraux internationaux », *Annuaire international des droits de l'Homme*, Vol. VII (2012-2013), Sakkoulas Pub., Paris : LGDJ, 2014, pp. 331-346.

AUTENNE J., DI PIETRO A., *L'Europe face à la régionalisation fiscale : compétence, concurrence, compétitivité et efficacité*, 1^{er} éd., Bruxelles : Bruylant, janvier 2009, 464 pages.

AUVRET-FINCK J., *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Bruxelles : éd. Larciens, 27 février 2013, 276 pages.

ATTIA (G.E.), *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*, Genève : Droz, vol. II, 1^{er} janvier 1963, 468 pages.

BECK G., *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU (Modern Studies in European Law)*, Hart Publishing, 31 October 2012, 468 pages.

BEITONE A., *Analyse économique et historique des sociétés contemporaines*, Paris : Éd. Armand COLIN : Coll. U : 2^{ème} éd., 15 septembre 2010, 638 pages.

BENASSY-QUÉRÉ (A.), COEURÉ B., *Economie de l'Euro*, Paris : La Découverte, 3^{ème} éd., 20 mai 2014, 125 pages.

BERGÉ J-S (dir.), *La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Regards croisés d'internationalistes privatistes et publicistes*, Paris : A. Pédone, Coll. Cahiers internationaux, 2011, 208 pages.

BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris : Lexis Nexis : Coll. Manuels, 6^{ème} éd., septembre 2016, 922 pages.

BLUMANN C. (dir.), PICOD F., *Annuaire de droit de l'Union européenne - 2015*, Paris : Éd. Panthéon-Assas : Coll. Hors Collection, Paris II, 2^{ème} éd., novembre 2016, 1292 pages.

BOEV I., *Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier, La France, l'Europe et le monde*, Paris : Pedone, février 2009, 561 pages.

BONNEAU T., *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*, Bruxelles : Bruylant : Collection droit de l'Union européenne : dirigée par F. PICOD, 2012, 346 pages.

BORFHAN G.F., SHAPIRO E., SOLOMON E., WHITE W., *Money and Banking, analysis & policy in a Canadian Context*, 2^e éd., 1979, 451 pages.

BOURRINET J. (dir.), VIGNERON P., *Les paradoxes de la zone euro*, Travaux du CERIC, Bruxelles : Bruylant, 2010, 183 pages.

BOURRINET J., *Vers une refondation de la gouvernance économique dans la zone euro*, Mélanges en hommage à PANAYOTIS S., « Réalisations et défis de l'Union européenne », Bruxelles : Bruylant, 2012, 609 pages.

BOUTAYEB C., *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne : Éléments pour une théorie », Paris : éd. Dalloz, 2011, 340 pages.

BOUTAYEB C., *La constitution, L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude MASCLET*, Publications de l'Université Paris-Sorbonne - P.U.P.S., Collection : Travaux de l'Ecole doctorale de droit public et de droit fiscal - Université Paris I, Paris, 2013, 1088 pages.

BOUTHEVILAIN C. (dir.), *Les politiques budgétaires dans la crise comprendre les enjeux actuels et les défis futurs*, Bruxelles : Ed. De Boeck Coll. : Ouvertures économiques, 5 septembre 2013, 353 pages.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 15^{ème} éd., Issy-les-Moulineaux : L.G.D.J. : Coll. Manuels, 09/2016, 960 pages.

BRIGAUD F., UHER V., *Finances publiques*, IEP-Concours administratifs, Paris : Ed. Armand COLIN : Coll. Horizon, 16 septembre 2015, 464 pages.

BRUUN N., LÖRCHER K., SCHÖMANN I., *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Ed. Hart Publishing, Oxford, 2014, 364 pages.

BURCA G., and Scott J., « Constitutional Change in the EU : From Uniformity to Flexibility », Coll. Bloomsbury : Hart Publishing, 1 avril 2000, 288 pages.

CABANNES M., *Les politiques conjoncturelles*, Paris : Armand Colin, mars 1999, 96 pages.

CARL C., *La crise des subprimes*, Paris : Éd. La documentation française : Coll. Les Rapports du Conseil d'analyse économique (CAE), Direction de l'information légale et administrative - DILA, 12 avril 2008, 284 pages.

CARON M., MONTOUSSÉ M. (dir.), *Budget et politiques budgétaires*, Rosny : Bréal : Coll. Thèmes et débats, 2007, 128 pages.

CARREAU D., MARRELLA F., *Études internationales, « Droit international »*, 11^{ème} édition, Paris : éd. A. Pedone, janvier 2012, 734 pages.

CHEROT J.Y., *Les Aides d'Etat dans les Communautés Européennes*, Paris : Economica, 1998, 379 pages.

CHOPIN T., FOUCHER M., *L'état de l'Union : rapport Schuman sur l'Europe 2016*, Paris : Ed. Lignes de repères, 10^{ème} éd., avril 2016, 300 pages.

COLMANT B. (dir.), *Les agences de notation financière : Entre marchés et États*, Bruxelles : Ed. Larcier : Coll. Cahiers financiers, 1^{er} éd., juillet 2013, 224 pages.

DE BURCA G., SCOTT J. (dir.), *Constitutional Change in the Eu from Uniformity to Flexibility?: From Uniformity to Flexibility*, éd. Hart, avril 2000, 288 pages.

DECOCQ A., DECOCQ G., *Droit de la Concurrence : Droit Interne et Droit de l'Union Européenne*, Paris : LGDJ, 4^{ème} éd., 2010, 637 pages.

DEHOUSSE R., *La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ?*, *Mélanges J.-P. LOUIS*, Edition de l'Université de Bruxelles, 2003, vol. 1, 443 pages.

DELIVET P., *Les politiques de l'Union européenne*, Paris : Éd. La documentation française : Coll. Réflexe Europe, 31 août 2013, 296 pages.

DERO-BUGNY Delphine, *Les rapports entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles : Éd. Bruylant : Coll. droit de l'Union européenne - Monographies, mai 2015, 232 pages.

DE SADELEER N. (dir.), HACHEZ I., *Les innovations du traité de Lisbonne : incidences pour le praticien*, Bruxelles : Bruylant, 2011, 331 pages.

DEVOLUY M. (dir.), *Les politiques économiques européennes, enjeux et défis*, Paris : Seuil : Coll. Points, mai 2004, 390 pages.

DEVOLUY M., KOENIG G., *Les politiques économiques européennes*, Paris : Point, 2015, 428 pages.

DE WHITE B., TRECHSEL A. (dir.), *The Euro crisis and the state of european democracy*, Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference, Florence: European University Institute, 2013, 427 pages.

DONY M., *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles : Ed. Éditions de l'Université de Bruxelles : Coll. UBlire, 5^{ème} éd., janvier 2014, 830 pages.

DUBIN L., RUNAVOT M.-C., (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, Paris : A. Pédone, mars 2014, 276 pages.

FABRE J.-F., *Le contrôle des finances publiques*, Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 1968, 207 pages.

FRANCK C., *Le déficit démocratique : une notion en débat*, *Mélanges Jean-Victor Louis*, Bruxelles : Éd. De l'Université de Bruxelles, 2003, vol. 1, 443 pages.

FALLON M., *Droit matériel général de l'Union européenne*, 2^e éd., Louvain-la-Neuve : Ant. N. Sakkoulas, Bruylant, 2002, 902 pages.

FRISON-ROCHE M.A., PAYET M.S., *Droit de la concurrence*, Paris : Dalloz, Précis, 1^{er} éd., 2006, 464 pages.

GAILLARD N., *Les agences de notation*, Paris : La Découverte : Collection Repères, 2010, 128 pages.

GANSHOF VAN DER MEERSCH W., *L'ordre juridique des communautés européennes et le droit international*, Pays Bas : Ed. Alphen aan den Rijn Sijthoff et Nordhoff, 1978, Collection : Recueil des cours, 1975, 5, 433 pages.

GRADONI L. (dir.), RUIZ-FABRI H., *La circulation des concepts juridiques : Le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Société de législation comparée, Paris : Éd. Société de législation comparée : Coll. de l'UMR de droit comparé, avril 2009, 576 pages.

GERADIN D., *Quel contrôle pour les aides d'Etat*, in CDVA Ed., *Les aides d'Etat en droit Communautaire et en droit national*, Bruxelles : Bruylant, 1999, 440 pages.

ROSSETTO J., BERRAMDANE A., PUTLER A. (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Tours : Presses universitaires François-Rabelais, 2010, 323 pages.

HÄDE Ulrich, *Finanzausgleich, die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Tübingen, 1996, 691 pages.

JAOUEN A., LE ROY F., *L'innovation managériale Comptabilité Finance Marketing Contrôle Stratégie Management SI Production Entrepreneuriat RSE*, Paris : Éd. Dunod : Coll. : Management Sup, 2013, 288 pages.

JARMACHE E., « Fondements juridiques de l'action de l'Union européenne et application spatiale : L'espace maritime communautaire », Colloque Indemer - Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, confrontation, coopération ?, Paris : éd. A. Pedone, juin 2014, 384 pages.

JOEKES S., EVANS P., *La Concurrence et le développement : La puissance des marchés concurrentiels*, Ottawa : Centre de Recherche pour le Développement International, 2008, 52 pages.

JOUEN M., *La politique européenne de cohésion*, Paris : La documentation française : Coll. Réflexe Europe, avril 2011, 190 pages.

KARPENSCHIF M., *Droit européen des aides d'État*, Bruxelles : Ed. Bruylant : Coll. Competition Law/Droit de la concurrence, 1^{er} éd., août 2015, 430 pages.

KAUPA C., *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Coll. Modern Studies in European Law : Éd. Hart Publishing, 25 août 2016, 400 pages.

LECLERC S., *Les institutions de l'Union européenne*, 5^{ème} édition, Issy-les-Moulineaux : Gualino-Lextenso, 2014, 254 pages.

LEFEVRE S., *Les actes communautaires atypiques*, Bruxelles : Bruylant, 2006, 552 pages.

MAILLON-DELSOL C., *Le principe de subsidiarité*, Paris : Presses universitaires de France, 1^{ère} édition, juillet 1993, 127 pages.

MALANCZUK P., *Akehurst's modern introduction to international law*, 7^{ème} édition, Londres : Routledge, 26 juin 1997, 472 pages.

MANIN Ph., « La « méthode communautaire » : changement et permanence », *Mélanges en hommage à G. ISAAC, 50 ans de droit communautaire*, tome 1, Toulouse : Presses de l'Université des sciences sociales, 2005, 983 pages.

MANIN P., *Liber amicorum discipulorumque*, dir. BOUTAYEB C., « Une conséquence de la crise financière : la révision et l'adaptation des traités constitutifs de l'Union européenne », publications de la Sorbonne, 2013, 1088 pages.

MANKIW G., « Macroéconomie », Traduction de la 8^{ème} édition américaine par EL NA-BOULSI J., Bruxelles : Éd. De Boeck Coll. : Ouvertures économiques, 6^{ème} éd., 12 septembre 2013, 875 pages.

MANOLOPOULOS J., *La Dette odieuse : Les leçons de la crise grecque*, Paris : Ed. Pearson : Coll. Les temps changent, 2^{ème} éd., 5 décembre 2013, 416 pages.

MASSON A., *Droit Communautaire : Droit institutionnel et droit matériel*, Bruxelles : Éd. Larcier : Coll. Manuels Larcier, 2^{ème} éd., 2009, 538 pages.

MASSON A., NIHOUL P., *Droit Communautaire : Droit institutionnel et droit matériel*, Bruxelles : Éd. Larcier : Coll. Manuels Larcier, 3^{ème} éd., 28 octobre 2011, 574 pages.

MATHIEU S., *Contentieux de l'Union européenne : Questions choisies*, Bruxelles : éd. Larcier, 1^{er} édition, 2014, 595 pages.

MAYSTADT P., MINET-DERMINE F., *Comprendre l'économie : Le marché et l'Etat à l'heure de la mondialisation*, 4^{ème} éd., Bruxelles : Luc Pire, 17 janvier 2008, 254 pages.

MEDJNAH M., *Les rapports entre autorités de régulation en matière de concurrence*, Sous, Paris : L'Harmattan – Publisher : Coll. Les Intégrales, 1^{er} mai 2013, 888 pages.

MEGRET J., *Le droit de la communauté économique européenne*, Bruxelles : éd. de l'Université de Bruxelles, Institut d'études européennes, vol. 6, Politique économique, tome I, 1976, 276 pages.

Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Charpentier, La France, l'Europe et le Monde, Paris : Éd. Pedone : Coll. Mélanges, février 2009, 561 pages.

Ministère de l'Economie, *Vade-mecum des aides d'Etat*, Paris : La Documentation française, avril 2009, 278 pages.

MISHKIN F., *Monnaie, banques et marchés financiers*, 10^e éd., Montreuil : Pearson France, 12 décembre 2013, 1041 pages.

MONTEL-DUMONT O., *Les politiques économiques à l'épreuve de la crise*, Paris : La Documentation française, Cahiers français n°359, 16 novembre 2010.

NATALI D., VANHERCKE B., *Bilan social de l'Union européenne 2011*, 13^{ème} rapport annuel, Institut syndical européen (ETUI), Observatoire social européen (OSE), Bruxelles : Etui aisbl, 2012, 301 pages.

NEFRAMI E. (dir.), « Objectifs et compétences dans l'Union européenne », Coll. Collection droit de l'Union européenne – Colloques, Bruxelles : Ed. Bruylant, 1^{er} éd., décembre 2012, 450 pages.

PALIER B., SUREL Y. et al., *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris : L'Harmattan, 2007, 357 pages.

PARTSCH P.-E., *Droit bancaire et financier européen*, Bruxelles : Larcier, 9 décembre 2009, 1086 pages.

PATTERSON D., SÖDERSTEN A., *A companion to European Union law and international law*, Hoboken : John Wiley & Sons, Collection : Law books, 5 march 2016, 632 pages.

PEYRONY J., *De nouvelles fabriques de territoires : L'avenir de la politique de cohésion*, DATAR, 2010, « Prospective périurbaine et autre fabrique de territoires », Paris : Éd. La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, La Revue « Territoires 2040 », n°2, 2010, 160 pages.

PHILIP C., *Mélanges en hommage à PANAYOTIS S.*, « Réalisations et défis de l'Union européenne », Bruxelles : Bruylant, 1^{er} éd., 2012, 636 pages.

PICOD F., « Jurisprudence de la CJUE 2015 Décisions et commentaires », Coll. droit de l'Union européenne - Grands arrêts, Bruxelles : Bruylant, 1^{er} éd., février 2016, 982 pages

PRŮM A., « L'Union européenne en crise face au dogme de l'efficience des marchés financiers », Mélanges en l'honneur de Paolo MENGOLZI, « De Rome à Lisbonne : les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins », Bruxelles : Bruylant, 09/2013, 642 pages.

RAEPENBUSCH S. V., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles : Ed. Larcier : Coll. Europe (s), 2^{ème} éd., mars 2016, 870 pages.

RENAUT-COUTEAU A., *L'essentiel de la gouvernance économique et monétaire de la zone euro*, Paris: Ed. Gualino : Coll. Carrés Rouge, mars 2013, 168 pages.

REVAULT-D'ALLONES M., *La crise sans fin, essai sur l'expérience moderne du temps*, , Paris : Seuil : Coll. La couleur des idées, août 2012, 208 pages.

RICOL R., *Rapport sur la crise financière au Président de la République*, Mission confiée par le Président de la République : Dans le contexte de la Présidence française de l'Union européenne 2008, Union européenne - 2008, Paris : Éd. La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, septembre 2008, 166 pages.

RIGAUX A., « Derrière les rideaux de fumée du traité de Lisbonne : le « retour » des Etats ? », Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier, *La France, l'Europe et le monde*, Paris : Pedone, 2009, 561 pages.

RODRIGUES M.-J., XIARCHOGIANNOPOULOU E., *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Implications*, Globalisation, Europe, Multilateralism series, Burlington, USA: Ashgate, 28 août 2014, 289 pages.

ROLAND S., *La parlementarisation de l'Union européenne*, Paris : Pedone, 2014, pp. 123-137, in DUBIN L., RUNAVOT M.-C., (dir.), *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ?*, Paris : A. Pédone, Mars 2014, 276 pages.

ROSAS A., *EU Constitutional Law : An Introduction*, Ed. Hart Publishing, 2nd Revised edition, 1 août 2012, 332 pages.

ROSSETTO, BERRAMDANE A., PUTLER A. (dir.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, Tours : Éd. Presses universitaires François-Rabelais : Coll. Droit, 2010, 323 pages.

SABBADINI P.-M., *Les aides d'État : Aspects juridiques et économiques*, Bruxelles : Ed. Larcier : Coll. Concurrence et pratiques du marché, 1^{er} éd., mai 2015, 186 pages.

SAINT MARTIN F., *Le système institutionnel de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux : Ed. Gualino : Coll. Master, 1^{er} éd., mai 2016, 384 pages.

SÈVE Margot, *La régulation financière face à la crise*, préface de Jean-Pierre Jouyet, Bruxelles : Bruylant : Coll. Droit & Economie, 2013, 1007 pages.

SIMON Y., *Les 100 mots des marchés dérivés*, Paris : Presses Universitaire de France : Coll. Que sais-je ?, 3^{ème} éd., 21 mai 2014, 128 pages.

SOLDATOS P., *Le régime juridique d'admission dans l'Union européenne à la lumière du principe de solidarité*, in *La solidarité dans l'Union européenne / sous la direction de Chahira Boutayeb*, Paris : éd. Dalloz, 2011, 340 pages.

SORIN J., *Vade-mecum des aides d'Etat*, Paris : La Documentation française, avril 2009, 277 pages.

SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres*, Paris : Éd. FAYARD : Coll. Essais, 18 mars 2015, 520 pages.

TERPAN F., *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles : Editions Larcier, 2^{ème} éd., 2013, 306 pages.

VALLENS J. L., *Crise du crédit et entreprises*, Paris : Lamy, 2010, 319 pages.

VANDERSANDEN G., *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Édition de l'Université de Bruxelles, 2003, vol. 2, octobre 2003, 443 pages.

VILLIGER M., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden - Boston, 2009, 1058 pages.

WATHELET M., *Contentieux européen*, Liège : Ed. Larcier : Coll. Faculté de droit de l'Université de Liège, 2^{ème} éd., février 2014, 552 pages.

ZARKA J.-C., *Traités européens 2016-2017 Les points clés des traités qui ont rythmé l'histoire de la construction de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux : Ed. Gualino : Coll. En poche, 3^{ème} éd., août 2016, 48 pages.

II. Encyclopédies, Glossaires et Lexiques

Andlil trader inside, « définition de bank run », Blog – Lexique Bourse, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.andlil.com/definition-de-bank-run-130670.html>>

Commission européenne, « Union européenne UE », Glossaire européen de la Commission européenne, 31 janvier 2017.

DE VAUPLANE H., « Offre d'échange de la dette grecque : ce que l'on ne vous a pas dit... », *Alternatives économiques*, *La finance décryptée par le droit*, 3 mars 2012, [visité le 10/04/2014], disponible sur Internet <URL : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/vauplane/2012/03/03/offre-dechange-de-la-dette-grecque-ce-que-lon-ne-vous-a-pas-dit/>>

Éconoclaste, « L'économie pour les nuls », « La neutralité de la monnaie », Éconoclaste - Lexique économique en ligne, 1999, [visité le 01/02/2015], disponible sur Internet <URL : http://econoclaste.org.free.fr/econoclaste/?page_id=26>

Encyclopédie Universalis, [visité le 03/12/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie>>

Europedia, « La procédure législative de l'Union européenne », 2011, [visité le 06/04/2014], disponible sur Internet <URL : http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/3/index.tkl?lang=fr>

Europedia, « La cohésion sociale dans l'Union européenne », 2011, [visité le 12/01/2015], disponible sur Internet <URL : http://www.europedia.mous-sis.eu/books/Book_2/5/13/02/?lang=fr&all=1&s=1&e=10>

GUYOT E., *Le FESF, l'UE et la « BANQUE-MES » : le coup final de l'esclavage des peuples, par l'endettement*, Centre de recherche sur la mondialisation CRM, Québec, 13 juillet 2011, [visité le 12/04/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.mondialisation.ca/le-fesf-l-ue-et-la-banque-mes-le-coup-final-de-l-esclavage-des-peuples-par-l-endettement/25610>>

Mataf, Guide Economie, « Définition des Actifs Toxiques », Mataf.net – site financier en ligne pour les traders, 2013. [visité le 11/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://economie.trader-finance.fr/actif+toxique/>>

MONJAL P-Y., « Termes juridiques européens », Paris : Éditions Gualino, EJA, 2006, 184 pages.

Lexique de l'Aménagement du Territoire Européen, F.E.D.E.R. (Archive), [visité le 24/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.ums-riate.fr/lexique/moder-leterme.php?id=62>>

Lexique des Termes Juridiques, Serge GUINCHARD (dir.), Thierry DEBARD, 23^{ème} édition, Paris : Dalloz, 2015.

Site de l'expert comptable, « Qu'est-ce que le fonds de roulement (FDR) : définition et calcul », Paris, 6 juin 2015. [visité le 20/02/2015], disponible sur Internet <URL : <https://www.l-expert-comptable.com/a/529650-qu-est-ce-que-le-fonds-de-roulement-definition-et-calcul.html#para1>>

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 9^{ème} édition mise à jour « Quadrige », Paris : Presses Universitaires de France, août 2011.

III. Thèses de doctorat d'université

DÉAL É., *La garantie juridictionnelle des droits fondamentaux communautaires : La Cour de justice face à la Communauté de droit*, Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne — Aix-Marseille III, HAL – Archives ouvertes, 11 décembre 2006.

BOUVERESSE A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Thèse de doctorat dirigée par M. Denys Simon, Strasbourg 3, 2007, 618 pages.

SEMENESCU-BADARAU C., *Politiques macroéconomiques et disparités régionales dans la zone euro*, Thèse de doctorat dirigée par VILLIEU P., Université d'Orléans, soutenue le 02 décembre 2009.

CLERC O., *La gouvernance économique de l'Union européenne : Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Thèse de doctorat, Coll. droit de l'Union européenne dirigée par F. PICOD, Bruxelles : Bruylant, 2012, 796 pages.

CONSTANS D., L'Union européenne et le contrôle des finances publiques, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, HAL – Archives ouvertes, soutenue le 6 janvier 2016.

IV. Articles

ACKERMANN J., « Union bancaire : de la théorie à la pratique », Fondation Robert SCHUMAN, *Question d'Europe*, n°271, 25 mars 2013.

AGERON J., GEORGES-PICOT E., THIEBAUT E., « Lancement de la programmation 2014-2020 des Fonds européens structurels d'investissement en France », Europ'Act, Dossier de presse, Montpellier, Séminaire du 14 novembre 2014, 8 pages.

AGUILAR D., « Renforcement de l'Union Economique et Monétaire : accélération des réformes depuis 2010 », Eurogersinfo, Documents et informations sur l'Union européenne et le droit communautaire, août 2012.

AZZOUZI Y., MADIÈS P., « Les risques de liquidité bancaire : définitions, interactions et réglementation », *Revue d'économie financière*, n°107 3/2012, pp. 315-332.

ALLEMAND F., « La gouvernance économique de l'Union européenne : entre permanence et transformation », *Études européennes - La Revue Permanente des Professionnels de l'Europe*, Metz, 12 décembre 2009, 21 pages.

ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Cahiers de droit européen Cah. dr. eur.*, n°1, Bruxelles, 2012, pp.58-59.

ALLEMAND F., « Le mécanisme européen de stabilité », in **ALLEMAND F.**, « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur », Sanem : Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE), Coll. Dossier thématique, 2013, 2 pages.

ALLEMAND F., « Les prêts bilatéraux », dans **ALLEMAND F.**, « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur », Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE), Coll. Dossier thématique, 2013.

ALLEMAND F., MARTUCCI F., « La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire », *Revue de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°134, 3/2014, pp. 115-131.

AMTENBRINK F., « L'Union économique et monétaire : les aspects constitutionnels et institutionnels de la gouvernance économique dans l'UE », Fédération Internationale pour le Droit Européen (FIDE), XXVI Congrès, Copenhague, 2014, 9 pages.

ANDREONE F., LAFARGE F., NEFRAMI E., « Les institutions et structures administratives de l'Union Européenne », *Revue française d'administration publique R.F.A.P.*, éditeur E.N.A., n°148, avril 2013, pp. 703-736.

ANGELELLI P., CELIMENE F., « Les Fonds structurels 2007-2013 dans une région ultra-périphérique de l'Union européenne : qu'est-ce qui ne va pas avec les Fonds européens en Martinique ? », Centre d'Etude et de Recherche en Economie, Gestion, Modélisation et Informatique Appliquée (CEREGMIA), Document de travail n°2010-02, Schoelcher - Martinique, avril 2010, 47 pages.

ANTONIN C., TOUZÉ V., « Europe bancaire : l'Union fait-elle la force ? », *Revue de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°46, 18 novembre 2014.

ARRIGNON M., « L'eupéanisation et ses coins d'ombre : vers une normalisation des études européennes ? - L'Europe et l'emploi : comment penser l'eupéanisation sans la loi ? », Congrès AFSP, Strasbourg, 2011, 26 pages.

AVARO M., CACHAN E., STERYNIAK H., « L'union bancaire : une solution à la crise de la zone euro ? », *Blog de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 4 juillet 2012.

BAR CENDON A., « La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam », European Institute of public administration - IEAP, *EIPASCOPE*, n°2/1997.

BARBIER-GAUCHARD A., BOFF H., « Enjeux et perspectives pour la gouvernance européenne », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, n° 24, Été 2011.

BARBIER J.C., « Les nouveaux cadres normatifs des politiques sociales : Réflexions sociologiques sur l'eupéanisation des politiques sociales », *La Revue de l'Association française de sociologie (RAFS)*, n°9 2009.

BARBIER C., « La prise d'autorité de la Banque centrale européenne et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'Union européenne », Observatoire social européen - OSE, rédigé pour la « EUDO Dissemination Conference », The Euro Crisis and the State of European Democracy, 22-23 novembre 2012, European University Institute, Florence, Research Paper n°9, novembre 2012, 33 pages.

BARNIER M., « L'Union bancaire européenne, condition de la stabilité financière durable et prélude à une nouvelle étape de l'intégration européenne », *Revue de l'Union européenne R.U.E.*, n°571, septembre 2013, pp. 462-465.

BARNIER M., VITORINO A., « La méthode communautaire », présentée à la Convention européenne, au nom de la Commission, CONV 231/02, septembre 2002.

BAZEX M., « Aides publiques aux entreprises », *JurisClasseur : Contrats Concurrence et Consommation (LexisNexis) CCC*, n° 6 – 168, Juin 2009.

BÉNASSY-QUÉRÉ A., BOONE L., « Zone euro : la crise n'aura pas été inutile », Les Echos - Actualités et informations économique et financière, 8 novembre 2011, [visité le 08/10/2014], disponible sur Internet <URL : <http://blogs.lesechos.fr/echosnoclastes/zone-euro-la-crise-n-aura-pas-ete-a4599.html>>

BERGOUNIOUX A., « Le mécano de l'Europe », *Jacques Delors Mémoires*, L'Office Universitaire de Recherche Socialiste (OURS), n°512, Paris : Plon, 2004.

BERTONCINI Y., KREILINGER V., « La gouvernance européenne et la méthode communautaire », Discours d'ouverture du séminaire sur la méthode communautaire, Notre Europe/BEPA, Bruxelles, 28 février 2012, 72 pages.

BIAIS J.-M., « La réponse de l'Europe face à la crise financière », *Cercles des européens (CE)* - Un espace privilégié de débat entre décideurs pour faire avancer l'Europe, 24 février 2009.

BIGORGNE L., « Nouvelles réglementations européennes des agences de notation : quels bénéfices en attendre ? », Institut Montaigne, Paris, mars 2013, 13 pages.

BISMUTH R., « L'assistance financière du FMI aux Etats membres de la zone euro : de l'inconcevable au conventionnel (ou comment « conventionnaliser » l'inconcevable) », *Revue des Affaires Européennes R.A.E. : Law & European Affairs L.E.A.*, avril 2012, p. 752.

BLOT C. et al., « Réformer l'Europe », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, Débats et politiques n°134, Paris, mai 2014, 284 pages.

BLOT C. et al., « Les enjeux du triple mandat de la BCE », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, Débats et politiques n°134, mars 2014, pp. 175-186.

BLUMANN C., « Union européenne et solidarités : aspects internes et internationaux – Les déclinaisons de la solidarité dans le processus d'intégration communautaire », 7^e Académie européenne d'été, CEDECE, Université Rennes 2, le 11 septembre 2006.

BONICHOT J.-C., « À propos de l'attribution du pouvoir réglementaire à l'Autorité européenne des marchés financiers : Note sous Cour de justice de l'Union européenne, 22 janvier 2014, Royaume-Uni c. Parlement européen et Conseil, aff. C-270/12 », *Revue française de droit administratif (RFDA)*, Dalloz, 2014, p. 325.

BOONE L., « Coordination des politiques économiques en Europe », *Revue d'Économie Financière*, Éditeur : Association d'économie financière, n°103, mars 2011, p.322.

BORDES C., « Droit, économie et justice dans le secteur bancaire : Banque et risque systémique », Université Paris 1, 2005, 41 pages.

BORIO C., DREHMANN M., TSATSARONIS K., « Stress-testing macro stress testing: does it live up to expectations ? », Bank for International Settlements, Monetary and Economic Department, BIS Working Papers n°369, January 2012, 28 pages.

BOTTANI-DECHAUD L., STOKKINK D. (dir.), « Les PEP33 au cœur de la Stratégie Europe 2020 », Pour la Solidarité, *Affaires sociales notes d'analyse*, mars 2015, 17 pages.

BOUVIER M., « La règle d'or : un concept à construire ? », *Revue française des finances publiques (RFFP)*, n°113, 1 février 2011, 344 pages.

BOYER Robert, DEHOVE Mario, « Du gouvernement économique au gouvernement tout court. Vers un fédéralisme à l'européenne », CAIRN, Publié dans *Critique internationale*, Paris : Presses de Sciences Po, n°11, 2001/2, 196 pages.

BROCINER A., « L'Union monétaire européenne : une revue de la littérature théorique », Département d'économétrie de l'OFCE, *Revue de l'OFCE*, Observations et diagnostics économiques n°43, janvier 1993, pp. 349-363.

BROUSSOLLE D., « Le renforcement de la discipline budgétaire dans la zone euro, gouvernance contre gouvernement économique ? », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n° 26, Été 2012, 3 pages.

BUITER W., RAHBARI E., « Greece and the fiscal crisis in the Eurozone », *Center for Economic Research*, Policy Insight, n° 51, 7 september 2010, 31 pages.

BUTZEN P., CHELIOUT S., GEEROMS H., « Quels enseignements tirer du modèle américain pour le projet institutionnel de l'UEM ? », Banque nationale de Belgique - *Revue économique*, septembre 2014, 21 pages.

BUZELAY A., « De l'Union monétaire à l'Union bancaire en Europe », *Revue de l'Union européenne*, n°571, septembre 2013, p. 467.

CAHILL M., « Crotty after Pringle : The Revival of the Doctrine of Implied Amendment », *Irish Journal of european Law - IJEL*, Vol. 17, Issue 1, 2014, 26 pages.

CALAME P., « Fonder la gouvernance européenne sur le principe de subsidiarité active », La Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (fph), Note de travail : ETA3313, Statistiques pages (bip 677), Lausanne, 17 avril 2002, 4 pages.

CALVINO N., « La politique de concurrence de la Commission européenne et la crise : enjeux, stratégie de sortie de crise et priorités à venir », Congrès de la Ligue Internationale du droit de la concurrence (LIDC), Bordeaux, 1^{er} octobre 2010, 11 pages.

CAPPELIE J., « L'encadrement juridique des agences de notation », Paris : Université Paris Ouest Nanterre – La Défense, avril 2014.

CHACORNAC J., « Réduire l'influence des agences de notation : un vœu pieux ? », Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France – CCI Paris IDF, *Lettre n°2014-17*, 16 juin 2014, 2 pages.

CHETAIL V., Notes de séminaire de Droit international public, IUHEI, Genève, 2003, 45 pages.

CHEVILLON G., « Une perte de contrôle : le cas de la crise grecque », ESSEC - École supérieure des sciences économiques et commerciales - Cergy-Pontoise, 01 juillet 2015.

CLERC O., « L'arrêt Pringle ou la validation juridictionnelle des approfondissements passés, présents, et à venir de la gouvernance économique de la zone euro », *Journal d'actualité des droits européens (JADE)* de l'Université de Bordeaux - Politiques économique et monétaire, 2012.

CLERC O., « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) : une nouvelle étape vers une meilleure gouvernance économique de la zone euro », *Journal d'actualité des droits européens (JADE)*, 7 mai 2012.

CLERC O., « Les traités SCG et MES et la participation des parlements nationaux à la gouvernance économique de l'Union : déclin confirmé ou potentiel renouveau », *Revue des Affaires Européennes (Rev. aff. eur.)*, n° 4/2012.

CLERC O., GUIOT V., « Règlement de compte (juridictionnel) et dettes souveraines : la Cour de justice valide le programme d'OMT mis en cause par la Cour constitutionnelle allemande dans le contrôle de l'ultra vires » (CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400), *Journal d'Actualité des Droits Européens (JADE)*, 01 octobre 2015, 10 pages.

CLEDAT X., « Agences de notation : de la délicate mise en œuvre de leur responsabilité civile », *Revue Lamy Droit civil (R.L.D.C.)*, n°96, 2012, 8 pages.

CLÉMENT-WILZ L., « Les mesures « anti-crise » et la transformation des compétences de l'Union en matière économique », in BLOT C. et al., « Réformer l'Europe », *Revue de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, Débats et politiques n°134, Paris, mai 2014, 284 pages.

COLLARD F., « Les agences de notation », *Revue Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2156-2157, 2012, 60 pages.

COMBRADE B.-L., « Gouvernance économique de l'Union européenne : gouvernance de l'économie dans l'UE ? », *Cercle des européens*, 11 juillet 2012.

CONDOMINES A., « Point sur le contrôle communautaire des aides d'Etat », *ECONOMAG*, Bruxelles, 2009.

CONSTANTINESCO V. et al., « Traité instituant la CEE, commentaire article par article », *Economica*, 1992, p. 618.

CORONA D., HERMANIN C., PONZANO P., « Le pouvoir d'érosion de la Commission européenne : une érosion progressive ? », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°89, janvier 2012, 76 pages.

CRAIG P., « The stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism », *European Law Review E.L.R.*, Published by Sweet & Maxwell, London, Issue 3 June 2012, p.231.

CRAIG P., « Pringle : Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology », *Maastricht Journal* n°20, Articles by Maurer Faculty, Paper 2123, january 2013, 9 pages.

CREEL J., LAURENT É., LE CACHEUX J., « Politiques et performances macroéconomiques de la zone euro : institutions, incitations, stratégies », *Département des études de l'observatoire des politiques économiques en Europe - OFCE*, n°102, été 2007.

CRIVAT L., « Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne », Institut européen - Université de Genève, *EURYOPA*, Études n°6, 1997, 131 pages.

DAI M., « La grande crise systémique de 2008 : Causes, conséquences et mesures de politique », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe - OFCE*, n° 19, hiver 2008.

DAI M., SARFATI S., « L'Union bancaire européenne permet-elle de sauver l'euro ? », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe - OFCE*, n°27, hiver 2012.

DAMIEN G., SCAEKEN WILLEMAERS G., « L'Union européenne au chevet de la crise financière : un état des lieux », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2/2010 (Tome XLIX), Bruxelles : éd. De Boeck supérieur, février 2012, p. 57-72.

DEFAWE Ph., « 360 milliards d'euros pour soutenir le système bancaire français », États et collectivités, *Le Moniteur* - hebdomadaire de référence dans la construction et du cadre de vie en France, 13 octobre 2008.

DE GRAUWE P., « La Banque centrale européenne, un prêteur de dernier ressort », *Revue de politique économique - La Vie économique*, éditée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), novembre 2011, pp. 17-20.

DEHOUSSE R., « Le « pacte budgétaire » : incertitudes juridiques et ambiguïtés politiques », Institut Jacques Delors - Notre Europe, Paris, *Policy paper*, n°33, 2012, 4 pages.

DE LA PARRA S., « La BCE entre indépendance et responsabilité », dans *ALLEMAND, F.*, « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur », Sanem : CVCE, Coll. European Integration Studies, 2015, 7 pages.

DE LA ROSA S., « La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD eur.)*, n°3, 03 novembre 2016, pp. 513-536.

DELORS J., FERNANDES S., MERMET E., « The european semestre : only a first step », Institut Jacques Delors - Notre Europe, Paris, *Policy Brief*, n°22, février 2011,

DEMERTZIS V., « Élire le Parlement européen », *Revue Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2014/6, n° 2211-2212, pp. 11-12.

DEPETRIS F., « Fritz Scharpf, Gouverner l'Europe, Presses de Sciences Po., publié dans « *Politique européenne* », Paris : Editions L'Harmattan, n°2, 2001/1.

DERO-BUGNY D., « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°134, mars 2014.

DE STREEL A., « La gouvernance européenne réformée », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur)*, Paris : Dalloz, n°2, juillet-septembre 2013.

DE STREEL A., « La nouvelle gouvernance économique européenne : Description et critique », Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales CEPES, éd. Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation CPCP, Bruxelles, 2012.

DE VAUPLANE H., « Offre d'échange de la dette grecque : ce que l'on ne vous a pas dit... », Alternatives économiques – La finance décryptée par le droit, 3 mars 2012.

DEVOLUY M., « De la souplesse pour renforcer le pacte de stabilité », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°14, printemps 2006, pp. 30-33.

DEVOLUY M., « La Stratégie Europe 2020 en perspective », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°23, Hiver 2010.

DEVOLUY M., « Les Grandes Orientations des Politiques Economiques », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°3, 2001.

DEVOLUY M., « Un paquet de six bien (trop) ficelé », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°25, hiver 2011.

DÉVOLUY M., KOVAR R., « Union économique et monétaire », *Répertoire Europe Dalloz*, avril 2015.

DICKSCHAT S.-A., « Problèmes d'interprétation des traités européens résultant de leur pluri-linguisme », *Revue belge de droit international (RBDI)*, Bruxelles : Ed. Bruylant, vol. 4, n°1, 1968, pp. 40-60.

DISTEFANO D., Cahier du séminaire de Droit international public, Université de Genève, 2001-2002, 229 pages.

ECALLE F., « Déficit et dette publics : La transposition du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance », FIPECO - Finances Publiques et Economie, Les fiches de l'encyclopédie des Finances publiques, Déficit et dette publics, politique budgétaire, 8 avril 2016, 5 pages.

EVERSON M., « Book Review : The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU », *Irish Journal of European Law IJEL*, Vol. 17, Issue 1, April 2014, pp. 149-151.

FABRE C., « Royaume-Uni et UE : plus de 40 ans de relations dévoilées », *Le Taurillon - Magazine eurocitoyen*, 25 janvier 2013.

FAUCHER P., « La politique de cohésion face à la crise : quels effets pour les régions de l'UE ? », *Institut Jacques Delors, Note Europe, Policy paper*, n°123, Paris, 15 janvier 2015, 12 pages.

FAUJAS A., FRACHON A., « La politique doit être l'ultime référence. Je refuse que les banquiers fassent trembler les gouvernements de la zone euro », *Propos recueillis, Journal Le Monde – Idées*, 7 décembre 2010, 5 pages.

FINES F., « L'atteinte aux Droits fondamentaux était-elle le prix du sauvetage de la zone euro ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux (RDLF)*, Chronique n°20, 2014, 3 pages.

FITOUSSI J., GAFFARD J.-L., SARACENO F., « Politiques macroéconomiques et réformes structurelles : bilan et perspectives de la gouvernance au sein de l'Union européenne », *Revue de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, OFCE / POLHIA, Document de travail n°2010-07, mars 2010, pp. 247-268.

FERNANDES S., « Budgets nationaux et surveillance européenne : clarifier le débat », Institut Jacques Delors - Notre Europe, Paris, *Policy paper*, n°118, 13 octobre 2014, 18 pages.

FLAYOLS A., « Hétérogénéité de la zone euro et politique monétaire », *Economies and finances*, Coll. Université de Toulon, 2011, 129 pages, [visité le 10/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00647031>

FONTENELLE A., « Etat de la question : la gouvernance économique européenne », Fédération Wallonie-Bruxelles, Institut Emile Vandervelde IEV, juin 2012, 13 pages.

FRÉDÉRIC A., FRANCESCO M., « La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire », *Revue de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 3/2014, n°134, pp. 115-131.

FRISON ROCHE M.-A., « Principes du droit de la régulation bancaire et financière : Périmètre du droit et périmètre de la régulation bancaire et financière », *MAFR : Les fiches récentes*, 29 janvier 2014, 4 pages.

FUDJI T., GAUTIER P., « KBC Group N.V. », Standard & Poor's: S&P Credit Research, New-York, 29 octobre 2010.

GAILLARD N., « Quelles réformes pour l'industrie de la notation financière ? », *Revue d'économie financière (Rev. éco. fin.)*, 1/2011, n°101, pp. 73-86.

GALIN M.-H. (dir.), « Conditionnalité macroéconomique des fonds européens : inquiétude des élus locaux français », *Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français (MELPF)*, Paris, 1^{er} décembre 2011, 2 pages.

GAMBIER-CAMPY T., ZOU J., GUÉRIN M., « Brexit ou Rremain : Europe, prépare son avenir ! », Institut Montaigne, Paris, juin 2016, 56 pages.

GERARD D., WILLEMAERS G.-S., « L'Union européenne au chevet de la crise financière : un état des lieux », *Revue Reflets et perspectives de la vie économique*, t. XLIX., éd. De Boeck supérieur, 03 février 2010, pp. 57-72.

GILLIAMS H., « Stress testing the regulator: Review of State aid to financial institutions after the collapse of Lehman », *European Law Review*, ed. The European Union's Internal Security Strategy, vol. 36, n°1, February 2011, pp. 3-25.

GOLLA M., « Les banques règlent leurs dettes auprès de l'Etat », *Le Journal des Finances* - Hebdomadaire français spécialisé dans la finance, 24 février 2011.

GOURIO A., THÉBBAULT L., « Une nouvelle étape vers l'Union bancaire européenne : après le MSU, le MRU », *Revue de droit bancaire et financier RD banc. fin.*, n°5, septembre-octobre 2013, p. 37.

GRANDE M., Le comité européen du risque systémique : l'approche européenne du risque systémique, *Revue d'économie financière Rev. éco. fin.*, n° 101, éd. Association d'économie financière, janvier 2011, pp. 175-192.

GROSSRIEDER E., « Commentaires à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 », *Commentaires assemblés*, 2003, 39 pages.

GUILLARD C., « Une Union économique et monétaire véritable au prix d'une Union européenne désorganisée », *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n°1, Paris : Editions techniques et économiques, 1958-2010, 2015, pp.4-15

GUYET R., « Les politiques de cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne », *CERISCOPE Pauvreté* - publication scientifique en ligne : Centre de recherches internationales (CERI), 2012.

HADJIYIANNI S., « La surveillance prudentielle des établissements de crédit dans l'Union européenne : vers une re-régulation après la crise financière ? », *Revue de l'Union européenne (R.U.E.)*, n°552, octobre-novembre 2011, p. 585.

HAKOUN S., « Eurodom, L'Europe et les Départements français d'Outre mer », *Les Régions ultrapériphériques RUP dans la nouvelle politique de cohésion 2014-2020*, 23 septembre 2013.

HEUSE P., ZIMMER H., « La stratégie Europe 2020 », *Economic Review - Revue Économique*, Bruxelles, septembre 2011, 46 pages.

HIRIDJEE A., « Comment assurer une meilleure protection des dépôts en Europe : EDIS ou EDRIS », *Fédération bancaire française (FBF)*, 1^{er} juillet 2015, 7 pages.

HIRIDJEE A., « La supervision bancaire unique », *Fédération bancaire française*, Fiche repère, 2 mai 2016, 5 pages.

HOFMANN H., PANTAZATOU K., The transformation of the European Economic Constitution, University of Luxembourg - Faculty of Law, Economics and Finance, Law Working Paper Series, Paper number 2015-01, 21 pages.

HUART F., « Typologie et impact des règles de politique budgétaire », *La Revue Gestion & finances publiques (G&FP)*, n°11, novembre 2011, pp. 822-830.

JABKO N., « Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie », *Revue française de science politique (RFSP)*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2001/6, Vol. 51, 128 pages.

JACQUÉ J.-P., « Le nouveau discours de la méthode », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur.)*, vol. 47, n°2, 2011, pp. 269-272.

JACQUÉ J.-P., « Droit institutionnel de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen (RTD Eur.)*, Chroniques, Paris : Dalloz, n°3, juillet-septembre 2013.

JAIDANE-MAZIGH L., « La gestion alternative des fonds souverains altérée par les crises ? », *Revue d'économie financière*, n°106, Éd. Association d'économie financière, février 2012, pp. 327-341.

JEANNENEY J.-M., « Réflexions sur la crise économique mondiale », *Revue de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 2/2012, n° 121, pp. 249-287.

JOANNIN P., « L'Europe face à la crise financière », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°89, 18 février 2008, 17 pages.

JOANNIN P., « La gouvernance économique de l'Union européenne : controverses et pistes de réformes », Fondation Robert Schuman, Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Europe, *Question*, n°67, 9 juil. 2009.

JOANNIN P., « La régulation financière après la crise des « subprimes » : quelles leçons et quelles réformes ? », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°246, 2 juillet 2012.

JOANNIN P. (dir.), « Connaître et comprendre le pacte budgétaire », Fondation Robert Schuman, Le Centre de recherche et d'études sur l'Europe, *Question d'Europe*, n°253, 1^{er} octobre 2012.

JOANNIN P., « Vers un nouveau financement de l'Union ? », Fondation Robert Schuman, Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Europe, *Question d'Europe*, n° 257, 29 octobre 2010.

JOANNIN P., « L'Union bancaire dans la feuille de route pour l'euro : bilan d'étape à la veille du Conseil européen », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n°261, 10 décembre 2012.

JOANNIN P., « L'accord sur le budget européen 2014/2020 : la fin d'un (petit) suspense budgétaire ? », Fondation Robert Schuman, Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Europe, *Question d'Europe*, n° 266, 4 février 2013.

JOERGES C., MENY Y., WEILER J. H. H., « Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance », Robert Schuman Centre for Advanced Studies European University Institute, Florence, The Jean Monnet Program Harvard Law School and NYU School of Law, *Jean Monnet Working Paper*, n°6/01, 212 pages.

JOSPÉ I., MONTEFIORE J., TRIN É., « Les failles des agences de notation », Centre de réflexion sur la guerre économique, Paris, 2012, 31 pages.

JOUEN M., « UE 27 disparités interrégionales : la réduction est-elle un objectif inatteignable en période de crise ? », *La revue géopolitique Diploweb*, 9 septembre 2012.

JOUEN M., « La conditionnalité macro-économique, l'histoire d'une triple peine pour les régions », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°131, 31 mars 2015.

JOUEN M., PAPANT C., « L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement », Institut Jacques Delors - Notre Europe, Paris, *Policy paper*, n°15, juin 2005.

JURION R., « Regard critique sur le traité budgétaire européen », *Revue Civitas Europa*, 1/2013, n°30, Éd. IRENEE - Université de Lorraine, janvier 2013, pp.161-180.

KEKELEKIS M., « L'obligation des autorités nationales de recouvrer les aides d'Etat versées illégalement : défenses et implications », IEAP Maastricht, *Bulletin de l'Institut européen d'administration publique (Eipascope)*, n°2004/2, Maastricht, 2004, pp. 20-23.

KERBER M. C., « Union monétaire et solidarité financière. Commentaire des aides financières accordées à des Etats de la zone euro au bord de la faillite », Europolis, Wissenschaftliche Beiträge, *Occasional Paper*, n°1/2010, 10 pages.

KOEDOODER C., « The Pringle Judgment : Economic and/or Monetary Union ? », University of Amsterdam, Fordham International Law Journal, Vol. 37, Issue 1, Article 10, 2013, pp. 111-146.

KREILINGER V., « Le « making-of » d'un nouveau traité : six étapes de négociations politiques », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°32, février 2012, 6 pages.

LAFARGE F., « L'indépendance des Autorités européennes de surveillance », *Revue française d'administration publique*, n°143, mars 2012, pp. 677-691.

LAPRÉVOTE F.-C., « La crise économique et financière en France et dans l'Union européenne », *Revue Lamy de la concurrence*, n°38, 1^{er} décembre 2014, pp. 51-64.

LASSERRE B., « La régulation concurrentielle, un an après sa réforme : Un point de vue d'autorité (I) », *Revue des droits de la concurrence*, Concurrences : n° 3-2010, pp. 35-46.

LE BERRE C., « Etat de nécessité et droit du marché », JURISDOCTORIA - *Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique*, Le conflit : sous le parrainage du Professeur M. DEGUERGUE, n°2, avril 2009, pp. 47-72.

LE FOLL J., « Les aides publiques à l'industrie : éléments d'évaluation », *Revue Économie & prévisions*, Paris : Direction générale du Trésor - MINEFI, n°70, 1985-4, pp. 5-39.

LEMANGNEN A., « Two-pack : plus de pouvoirs à la Commission, sans véritable révolution », Groupe BPCE – Natixis, *Special report – Recherche économique*, n°36, Paris, 11 mars 2013, 3 pages, [visité le 10/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=68921>

LENAERTS K., « Upholding Union values in times of societal change : The role of the Court of justice of the european Union », Bridge Forum Dialogue, 16 january 2014, 15 pages.

LEPPIN M., NAGEL J., « Les mesures de politique monétaire non conventionnelles et leur impact sur les marchés », *Revue d'économie financière*, 1/2016, n° 121, 3 pages.

LETSCHERT I., « *Les solutions juridiques issues du droit international et européen permettant de renflouer la dette d'un Etat membre de la zone euro, l'exemple de la Grèce* », Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Les blogs pédagogiques de l'Université Paris Ouest, 18 avril 2010.

LEVY D., « Aspects généraux du contrôle », Ouvrage collectif, *Traité des sciences administratives*, Sirey, 867 pages.

LINZ J.J., « Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System », in M. DOGAN (ed.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder, Westview, 1988.

LIRZIN F., « L'Union européenne face au défi de la crise des pays d'Europe centrale et orientale », Fondation Robert SCHUMAN, *Question d'Europe*, n° 134, 20 avril 2009.

L'OEILLET G., ROUDAUT N., « L'indépendance des banques centrales a-t-elle limité le recours aux politiques monétaires non-conventionnelles lors de la crise économique ? », Université de Bretagne Sud - IUT Vannes, Séminaire du 20 décembre 2012, 42 pages.

LOUIS J.-V., « Le comité européen du risque systémique (CERS) », *Cahiers de droit européen Cah. dr. eur.*, Vol. 46, n°5-6, 2010, pp. 587-645.

LOUIS J.-V., « Vers l'Union bancaire », *Cahiers de droit européen - Cah. dr. europ.*, Bruxelles, n°2, 2012, p. 300.

LOUIS J.-V., « La difficile naissance du mécanisme européen de résolution des banques », *Cahiers de droit européen - Cah. dr. europ.*, n°1, Bruxelles, 2014, 7 pages.

MADDALON Ph., « L'utilisation des faits économiques », *Actes de la journée d'études organisée à l'Université de Panthéon –Sorbonne*, Paris : Pedone, 27 mai 2011.

MALINVAUD E., « Réformes structurelles du marché du travail et politiques macroéconomiques », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°83, juillet 2003, pp.9-10.

MARZINOTTO B., PISANI-FERRY J., SAPIR A., « Two crisis, two responses », *Bruegel Policybrief*, Bruegel scholar's blogs and publications, March 2010, 8 pages.

MATHIEU C., STERDYNIAK H., « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, n°84, janvier 2003, 36 pages.

MATHIEU C., STERDYNIAK H., « Faut-il des règles de politiques budgétaires ? », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, document de travail n°126/2012, février 2012, 31 pages.

MARTUCCI F., « Union monétaire », *Jurisclasseur Europe*, Fasc. 1035, 1^{er} janvier 2011.

MARTUCCI F., « TSCG, TMES : Le droit international public au secours de l'UEM », *Revue des Affaires Européennes (Rev. Aff. Eur.) – Law & european affairs. L.E.A.*, 2012/4, p. 718.

MARTUCCI F., « L'« Union bancaire » : le « cadre », nouvelle « méthode » d'intégration dans l'Union européenne », Centre de droit européen, Collège Europe de Paris, Colloque du 15 et 16 janvier 2015.

MESSIHA J., TEULON F., « Le plan de sauvetage de Chypre : frein ou accélérateur du risque systémique en Europe ? », *Revue de la régulation*, 1^{er} semestre 2013, 25 juin 2013.

MOATTI S., « Union bancaire : derrière la technique, la politique », *Alternatives Economiques*, n° 320, janvier 2013.

MOENNINGHOFF S., WIEANDT A., « Too big to fail?! Leçons de la crise financière », *Revue d'économie financière*, Éditeur Association d'économie financière, 2011/1 n° 101, pp. 231-260.

MONTILLOT N. (dir.), Capital Requirement Regulation : Exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et entreprises d'investissement, Landwell & Associés, société d'avocats, 2013, 28 pages.

MOUSSY J.-P., « L'Union bancaire au milieu du gué », Laboratoire social d'actions, d'innovations, de réflexions et d'échanges, *Note Lasaire*, n°32, mai 2013, p.1.

MULLER A.-C., « 2010 : Régulation encore et toujours... », *Revue Lamyline*, Droit et patrimoine RLDA, n°203, mai 2011.

NAVARRO L., « A la veille de l'introduction physique de l'euro : un bilan critique de trois années de fonctionnement de l'UEM », Groupement d'études et de recherches, Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°9, octobre 2001.

PERRIER J.-B., « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2012, n° 92.

PEYROU S., « Cour constitutionnelle allemande et pouvoirs de la Banque centrale européenne : le premier renvoi préjudiciel à la Cour de Justice de l'Union européenne (décision du 14 janvier 2014) », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 101, Presses Universitaires de France, janvier 2015, pp. 145-163.

PICHAULT F., XHAUFLAIR V., « La Flexicurité revisitée à l'aune des pratiques effectives », La Maison européenne des sciences de l'homme et de la société (MESHS), Actes du XVIII^e Congrès de l'AGRH, Fribourg, 2009.

PIGEON N., « La Banque centrale européenne n'est pas responsable des pertes subies par les créanciers privés de la Grèce dans le cadre du plan de restructuration de la dette publique grecque (Commentaire de Tribunal, arrêt du 7 octobre 2015, affaire T-79/13, Accorinti et al. c. BCE) », *Les Carnets européens*, vol. 1, n°1, 22 avril 2016, pp. 231-243.

PIPKORN J., « Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union », *Common Law Market Law Review – CML Rev.* 31, Issue 2, 1994, pp. 263-291.

PITSEYS J., « La méthode ouverte de coordination », *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques (R.I.E.J.)*, n°54, (I), 2005, pp. 12-13.

POCHET P., « Pourquoi la stratégie UE 2020 n'est-elle pas appropriée ? », *ETUI Policy Brief*, Politique sociale européenne, n°2/2010, 7 pages.

PLUYETTE C., « L'Etat avance six milliards pour sauver l'automobile », *Le Figaro*, Actualité - Sociétés archives, 9 février 2009.

PONZANO P., « Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ? », Institut Jacques Delors - Notre Europe, *Policy paper*, n°23, février 2011.

PRÜM A., « Le nouveau cadre européen du traitement des faillites bancaires à vol d'oiseau », *Revue de Droit bancaire et financier*, Etude n° 6, dossier 52, novembre 2014, 14 pages.

QUIGNON L., « Les enjeux de l'Union bancaire », Direction des Études économiques, BNP Paribas, *Etude*, n°34, 12 février 2013.

RAVIGNON A., *A Propos de la Securities and Exchange Commission (SEC) et de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF)*, Paris : Université Paris Ouest Nanterre – La Défense, 14 avril 2008.

RECINE F., TEIXEIRA P.G., « Towards a new regulatory model for the single European financial market », *Revue Trimestrielle de Droit Financier R.T.D.F.*, n°4, 2009, p. 18.

RÈDOULES O., « L'économie mondiale en 2008 : du ralentissement à la récession », *L'économie française*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, L'Institut National de la Statistique et des Études Économiques - INSEE, Paris, édition 2009, 49 pages.

RENVERSEZ F., « Les politiques non-conventionnelles des grandes Banques Centrales : Procédures et instruments », Séminaire franco-russe - 46^{ème} session, 2014, 8 pages.

RICARD P., « Bataille à Bruxelles autour des règles de la concurrence », *Journal Le Monde - Économie*, 3 décembre 2008.

RIS M., « Treaty Interpretation and ICJ Recourse to Travaux Préparatoires : Towards a Proposed Amendment of Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties », *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 14, Issue 1, Article 6, 12 January 1991, pp. 111-136.

ROBINSON F., DALTON M., « DEXIA : accélère son plan de restructuration », Version française A. ADOURIAN, Dow Jones Newswires - Agence de presse économique et financière américaine, 27 mai 2011.

ROCHAS R., « Les surprises du mécanisme européen de stabilité », *L'Observatoire de l'Europe (Obse)*, 16 novembre 2011.

RODRIGUES J.-M., « Quels scénarios pour l'avenir de la zone euro ? », *Analyse politique internationale*, Friedrich Ebert Stiftung, juin 2012, 22 pages.

RUBIO N. (dir.), « Le contrôle des fonds européens de cohésion : évolutions, enjeux et perspectives », Travaux de droit international et européen, Bruxelles : Bruylant, 2013, 176 pages.

RUFFERT M., « The european debt crisis and european Union law », *Common Market Law Review*, n°48, Kluwer Law International, United Kingdom, 2011, pp. 1777–1806.

SAARILAHTI I., « Les innovations des procédures budgétaires de l'Union européenne : Huitième partie : Le budget de l'Union pour 2011 – La première procédure selon les nouvelles dispositions budgétaires du traité de Lisbonne », *Revue de l'Union européenne (R.U.E.)*, n°553, décembre 2011.

SACCHETTI C., « Processo alle agenzie di rating : è a Trani che si stabilisce chi fece cadere B. », *Il Fatto Quotidiano*, 13 ottobre 2015.

SAPIR J., « Les conséquences budgétaires du BREXIT », Blog de Jacques SAPIR sur l'Europe et la Russie, 16 juin 2016.

SAURON J.-L., « La surveillance budgétaire européenne : Une architecture sans architecture ? », *Europolis*, Wissenschaftliche Beiträge, *Occasional Paper*, n°3, 2013, 11 pages.

SEITZ F., JOST T., « The Role of the IMF in the European Debt Crisis », Hochschule Amberg-Weiden (HAW) für angewandte wissenschaften - University of Applied Sciences (FH) Weidener *Diskussionspapier*, n°32, janvier 2012, 36 pages.

SERBINI B., « L'adoption des clauses d'actions collectives dans les obligations souveraines européennes », *Revue d'analyse économique - L'Actualité économique*, vol. 88, n°4, décembre 2012, p. 479-497.

SERVIÈRE S.-F., « Réformer le haut conseil des finances publiques : l'exemple espagnol de l'AIReF », Dossier : État et collectivités, Fondation IFRAP (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques), 28 septembre 2014.

SCHILD J., « La force de l'imprévisible : la présidence française de l'UE face à la crise financière. Un point de vue allemand », *Bulletin économique du CIRAC*, Regards sur l'économie allemande, décembre 2008, pp. 11-20.

SCHUI H., « La BCE, la stabilité des prix et la politique monétaire », *Revue CAIRN*, Savoir/Agir, n° 4, 2/2008, pp. 107-116.

SCHOUTHEETE Ph., « Conseil européen et méthode communautaire », Institut Jacques Delors - Notre Europe, Paris, *Policy paper*, n°57, juillet 2012, 48 pages.

SCHWOB C., « Le suivi des Grandes Orientations de la Politique Economique (GOPE) », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, n°1, automne 1999.

SHERLOCK M., Comments to the Joint Oireachtas Committee on European Union Affairs, « The Treaty of Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: The economic implications for Ireland », Services Industrial Professional and Technical Union (SIPTU), 15 march 2012, 9 pages.

SICARD F., DELCAMP A., « Les parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement », Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty (OPAL), éd. Thomas Christiansen & Ariella Huff, Online Paper n°2/2012, publié dans la *Revue du marché commun et de l'Union européenne (RMCUE)*, n° 544, janvier 2011, 16 pages.

SOLLOGOUB S., « Cleary Gottlieb remporte un arbitrage historique pour la Grèce », Communiqué de presse du cabinet d'avocats Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, CGSH Service Europe, 14 avril 2015.

STULZ R., « Credit Default Swaps and the Credit Crisis », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24, n°1, working paper n°15384, Cambridge, september 2009, pp. 73-92.

SUPERTINO G., « Le patron de Volkswagen s'excuse mais ne démissionne pas », L'actualité économique par la rédaction web et radio d'Europe 1, 22 septembre 2015.

SYRPIS P., « The relationship between primary and secondary law in the EU », *Common Market Law Review* n°52(2), 28 january 2015, pp. 461–487.

TELO M., « La gouvernance européenne dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne : la méthode ouverte de coordination », Centre d'Information Européen Jacques Delors de Lisbonne – CIEJD, Lisbonne, 2001, pp. 89-96.

TIMBEAU X. (dir.), « Zone euro : l'austérité pour tous, tous pour l'austérité ? Perspectives 2012-2013 pour l'économie européenne », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)*, 6/2012, pp. 9-42.

TOURE C., « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *La Revue de réflexions doctrinales, de jurisprudence et d'actualités juridiques sur les institutions et le droit en Afrique, AFRILEX*, n°4, pp. 150-170.

TOKARKI P., VERHELST S., « Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy : Added Value or Unnecessary Burden? », Royal Institute for International Relations, *European policy brief* n°13, Publication of Egmont, Brussels, november, 11 pages.

TRANIÉ L., PICOT T., « Aides d'Etat et droit de la concurrence dans un contexte de crise », Jeantet Associés, *Opinions et Actualités*, Note de crise n° 4, janvier 2009.

UHODA M., « Le Pacte budgétaire européen : quelle influence sur les finances publiques belges ? », *Pyramides : Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique (Rev. C.E.R.A.P.)*, Bruxelles, juin 2014, pp. 87-122.

VABRES R., « Autorité européenne des marchés financiers et élaboration des normes techniques », *Revue trimestrielle de droit financier (RTDF)*, n°3, 2010, p. 64.

VERHELST S., « How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules », *European Policy Brief*, n°6, janvier 2012.

VEUVE E., « La CJCE précise le critère de sélectivité », Centre de droit bancaire et financier – concurrence, fiscalité, Union européenne, Faculté de droit de l'Université de Genève, 4 octobre 2006.

VIDEAU Y., « L'indépendance des banques centrales renforce-t-elle l'efficacité des politiques économiques ? », Académie de Versailles - Centre de Ressources en Économie Gestion CREG, 23 juin 2011, 11 pages.

VIET J., « S.M. LIPSET, Political Man. The Social Basis of Politics », *Revue française de science politique*, New York, Doubleday, 1959 », 1961, vol. 11, n° 4, pp. 976-978.

VINCENT A., « Restructurations et réductions d'emplois dans le secteur bancaire belge », Les analyses du Centre de recherche et d'information socio-politiques CRISP, 18 décembre 2012, 7 pages.

VINUALES J. E., « The Secret of Tomorrow: International Organization through the Eyes of Michel Virally », *European Journal of International Law : Eur. J. Int'l L.*, 2012, Vol. 23, Issue 2, pp. 543-564.

VISNOVSKY F., « L'Union bancaire, une réalité depuis le novembre 2014 », Direction des Affaires Juridiques D.A.J., *Lettre d'actualités juridiques des ministères économique et financier*, n°177, 4 décembre 2014.

WAGNER L., « Monnaie Unique : les marchés financiers mettent les dirigeants européens au diapason », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE)*, Université de Strasbourg, n°23, hiver 2010, 8 pages.

WYPLOSZ C., « La réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi en 2006 : Réformes structurelles et politiques macroéconomiques », Structural reforms and macroeconomic policies, *Revue économique de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)*, avril-juin 2009, pp. 42-47.

V. Articles et Discours en ligne

Centre national d'enseignement à distance (CNED), Académie en ligne, « Intégration européenne et politiques économiques et sociales », *Séquence 8 - SE n°1*, pp. 227-247, disponible sur internet <URL : http://lewebpedagogique.com/jineu66/files/2009/12/tes_ses_7_cned_cours.pdf

GARELLO J., *La raison du marché est toujours la meilleure*, France catholique, 27 septembre 2008, [visité le 02/03/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.france-catholique.fr/La-raison-du-marche-est-toujours.html>

Eurodom, L'Europe, *Réglementation - Aides d'Etat - Principes généraux*, Site internet de l'Eurodom, mai 2011, disponible sur internet <URL : <http://www.eurodom.org/pr-sentation>

Le Grand Soir, Journal Militant d'Information Alternative, *Qu'est ce que la gouvernance économique européenne ? Histoire, contexte actuel, perspectives - Points de vue alternatifs*, 20

avril 2013, [visité le 10/02/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.le-grandsoir.info/qu-est-ce-que-la-gouvernance-economique-europeenne-histoire-contexte-actuel-perspectives.html>>

VI. Table des Traités et des Statuts

Fonds monétaire international, Statuts du Fonds Monétaire International, adoptés à la Conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods (New Hampshire), 22 juillet 1944, entrés en vigueur le 27 décembre 1945.

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Traité CECA), est signé à Paris le 18 avril 1951 et entré en vigueur le 24 juillet 1952.

Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité CEE), signé le 25 mars 1957 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

Convention de Vienne sur le droit des traités CVDT, 1969, fait le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155.

Traité sur l'Union européenne TUE, appelé aussi Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, J.O.C.E. n° C 191 du 29 juillet 1992.

Traité de Lisbonne, signé à Lisbonne le 17 décembre 2009, et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, Conseil de l'UE, 6655/1/08 REV 1, Bruxelles, le 30 avril 2008.

Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, J.O.U.E. C 83/1, 30 mars 2010.

Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, J.O.U.E. C 83/1, 30 mars 2010.

Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, J.O.U.E. D/12/3, Bruxelles, 1^{er} février 2012.

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), appelé pacte budgétaire européen, arrêté le 30 janvier 2012 à Bruxelles entre les chefs d'État et de gouvernement et signé le 2 mars 2012.

VII. Autorité bancaire européenne

Autorité bancaire européenne ABE, Résumé du rapport annuel 2011, Office des publications de l'Union européenne, Londres, 2012, 5 pages.

Autorité bancaire européenne ABE, Résumé du rapport annuel 2012 de l'ABE, Office des publications de l'Union européenne, Londres, 2013, 20 pages.

Autorité bancaire européenne ABE, Résumé du rapport annuel 2013, Office des publications de l'Union européenne, Londres, 2014, 26 pages.

Autorité bancaire européenne ABE, Synthèse du rapport annuel 2014, Office des publications de l'Union européenne, Londres, 2015, 24 pages.

European Banking Authority EBA, Annual report 2015, Legal Unit, Publications Office of the European Union, London, 2015, 116 pages.

Autorité bancaire européenne ABE, Synthèse du rapport annuel 2016, Office des publications de l'Union européenne, Londres, 2016, 24 pages.

VIII. Banque centrale européenne : Avis et Décisions

Banque centrale européenne, « Réexamen du cadre Lamfalussy : contribution de l'Eurosystème », novembre 2007.

Banque centrale européenne, « Towards the European Risk Board », *Financial Stability Review FSR*, décembre 2009.

Banque centrale européenne, Direction générale Communication, « Les relations de la BCE avec les institutions et organes de l'Union européenne : tendances et perspectives », *Bulletin mensuel*, janvier 2010.

Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne, BCE/2010/3, relative à des mesures temporaires concernant l'éligibilité des titres de créance négociables émis ou garantis par le gouvernement hellénique, J.O.U.E. L 117 du 11 mai 2010.

Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne relative à la gestion des prêts bilatéraux coordonnés en faveur de la République hellénique et modifiant la décision BCE/2007/7, J.O.U.E. L 119/24 du 10 mai 2010.

European central Bank, Letter of the ECB president to the Irish Minister for Finance dated 15 october 2010 on the large provision of liquidity by the Eurosystem and the Central Bank of Ireland to Irish banks, (Strictly confidential) - Reclassified for publication on 6 november 2014, L/JCT/10/1280, Frankfurt, 15 october 2010.

European central Bank, Letter of the ECB president to the Irish Minister for Finance dated 19 november 2010 on the large provision of liquidity by the Eurosystem and the Central Bank of Ireland to Irish banks and the need for Ireland to agree to an adjustment programme, (Secret) - Reclassified for publication on 6 november 2014, Frankfurt, L/JCT/10/1444, 19 november 2010.

Banque centrale européenne, Avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2011 sur un projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, J.O.U.E. C 140/08, 11 mai 2011.

Banque centrale européenne, Discours, *La politique monétaire de la BCE pendant la crise financière*, Intervention de Jean-Claude Trichet - Président de la BCE, Montréal, 6 juin 2011.

Banque centrale européenne, Direction générale Communication, Speech by SBINI-SMAGHI Lorenzo, Member of the Executive Board of the ECB, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, « European democracies and decision-making in times of crisis », « The crisis has been shown that the euro is an incomplete construct and needs to be completed », 8th European Seminar 2011 : Adjusting to the Crisis : Policy Choices and Politics in Europe, Poros, 8 juillet 2011.

Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne du 5 mars 2012 relative à l'éligibilité des titres de créance négociables émis ou totalement garantis par la République hellénique dans le cadre de l'offre d'échange d'obligations par la République hellénique, (BCE/2012/3) (2012/153/UE), J.O.U.E. L 77/19, 16 février 2012.

European central Bank, Opinion of the European central Bank of 17 February 2012 on the terms of securities issued or guaranteed by the Greek State, CON (2012) 12, 17 february 2012.

European central Bank, « Technical features of Outright Monetary Transactions », Directorate General Communications, Press release, Frankfurt, 6 september 2012.

Banque centrale européenne, *Les conséquences économiques du faible niveau des taux d'intérêt*, Communiqué de presse - Discours, Conférence publique de Benoît Cœuré à Genève, membre du directoire de la BCE, au Centre international d'Études monétaires et bancaires, Direction générale Communication, Francfort, 9 octobre 2013.

Banque centrale européenne, Procédures relatives à la fourniture de liquidité d'urgence (procédures encadrant le rôle du Conseil des gouverneurs conformément à l'article 14.4 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne en ce qui concerne l'octroi de facilités d'urgence aux établissements de crédit), Publications et recherche, février 2014. 2 pages.

Banque centrale européenne, Décision de la Banque centrale européenne du 17 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne, BCE/2014/39, 2014/723/UE, J.O.U.E L 300/57, 18 octobre 2014.

Banque centrale européenne, *Le cadre de politique économique de l'UEM : des instruments de coordination et de surveillance de la politique économique au sein de l'UEM*, Site officielle de la BCE. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/europe/emu/html/index.fr.html>

Banque centrale européenne, « Le cadre de politique économique de l'UEM : des instruments de coordination et de surveillance de la politique économique au sein de l'UEM », Site officielle de la BCE.

Banque centrale européenne, BCE/2015/38 Décision (UE) 2015/2218 de la BCE du vendredi 20 novembre 2015 sur la procédure visant à exclure des membres du personnel de la présomption selon laquelle ils ont une incidence significative sur le profil de risque d'un établissement de crédit soumis à la surveillance prudentielle, BCE/2015/38, J.O.U.E. L 314, 1 décembre 2015.

Banque centrale européenne, Recommandation de la BCE du 17 décembre 2015 relative aux politiques de distribution de dividendes, BCE/2015/49, J.O.U.E. C 438, 30 décembre 2015.

Banque centrale européenne, Règlement (UE) 2015/534 de la BCE du 17 mars 2015 concernant la déclaration d'informations financières prudentielles, BCE/2015/13, J.O.U.E. L 86, 31 mars 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2015/433 de la BCE du 17 décembre 2014 concernant l'établissement d'un comité d'éthique professionnelle et son règlement intérieur, BCE/2014/59, J.O.U.E. L 70, 14 mars 2015.

Banque centrale européenne, Recommandation de la BCE du 28 janvier 2015 relative aux politiques de distribution de dividendes, BCE/2015/2, J.O.U.E. C 51, 13 février 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2015/656 de la BCE du 4 février 2015 concernant les conditions auxquelles les établissements de crédit peuvent inclure leurs bénéfices intermédiaires ou de fin d'exercice dans leurs fonds propres de base de catégorie 1 conformément à l'article 26, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 575/2013, BCE/2015/4, J.O.U.E. L 107, 25 avril 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2015/530 de la Banque centrale européenne du 11 février 2015 relative à la méthodologie et aux procédures applicables pour la détermination et la collecte des données relatives aux facteurs de redevance pour calculer les redevances annuelles de surveillance prudentielle, BCE/2015/7, J.O.U.E. L 84, 28 mars 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2015/716 de la Banque centrale européenne du 12 février 2015 modifiant la décision BCE/2004/2 portant adoption du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, BCE/2015/8, J.O.U.E. L 114, 5 mai 2015.

Banque centrale européenne, Orientation (UE) 2015/856 de la Banque centrale européenne du 12 mars 2015 établissant les principes d'un cadre d'éthique professionnelle pour le mécanisme de surveillance unique, BCE/2015/12, J.O.U.E. L 135, 2 juin 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2015/811 de la Banque centrale européenne du 27 mars 2015 relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne en possession des autorités nationales compétentes, BCE/2015/16, J.O.U.E. L 128, 23 mai 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2015/727 de la BCE du 10 avril 2015 sur le montant total des redevances de surveillance prudentielle annuelles pour la première période de redevance et pour 2015, BCE/2015/17, J.O.U.E. L 115, 6 mai 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2015/839 de la Banque centrale européenne du 27 avril 2015, identifiant les établissements de crédit soumis à une évaluation complète, BCE/2015/21, J.O.U.E. L 132, 29 mai 2015.

Banque centrale européenne, Décision (UE) 2016/3 de la Banque centrale européenne du 18 novembre 2015 fixant les principes de l'évaluation de la performance des sous-coordonateurs des autorités compétentes nationales travaillant au sein des équipes de surveillance prudentielle conjointe du mécanisme de surveillance unique (MSU), BCE/2015/36, J.O.U.E. L 1, 5 janvier 2016.

Banque centrale européenne, Communiqué de presse, Décisions de politique monétaire, Direction générale Communication, Francfort-sur-le-Main, 8 décembre 2016.

Banque centrale européenne, Déclaration introductive du 8 décembre 2016, Mario Draghi - Président de la BCE, Vítor Constâncio - Vice Président de la BCE, Direction générale Communication, Communiqué de presse, Francfort-sur-le-Main, 8 décembre 2016.

Banque centrale européenne, Recommandation de la Banque centrale européenne du 13 décembre 2016 relative aux politiques de distribution de dividendes, BCE/2016/44, Francfort, 13 décembre 2016.

Banque centrale européenne, Communiqué de presse, La supervision bancaire de la BCE publie les résultats du SREP 2016 ainsi que des recommandations relatives aux dividendes et aux rémunérations variables pour 2017, Direction générale Communication, Francfort, 15 décembre 2016.

Banque centrale européenne, *Les missions : les billets*, Fiche d'information, Documents à propos de la Banque centrale européenne, janvier 2017.

Banque centrale européenne, *L'utilisation de l'euro*, Fiche d'information, Documents à propos de la Banque centrale européenne, 2017.

IX. Commission européenne : Communications

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, J.O.C.E. C 244/2, 1^{er} octobre 2004, pp. 2–17.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil, Réexamen du mécanisme de soutien financier à moyen terme aux Etats membres institué en vertu de l'article 119 du traité, COM (2005) 331 final.

Commission des Communautés européennes, Décision de la Commission C 28/2002, Bankgesellschaft Berlin, J.O.C.E. L 116, 4 mai 2005.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007-2013, SEC (2005) 904, COM (2005) 299 final.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, Le programme commun harmonisé des enquêtes de conjoncture de l'Union européenne, COM (2006) 379 final, Bruxelles, 12 juillet 2006.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, Encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, J.O.C.E. C323/1, 2006/C 323/01, 30 décembre 2006.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux Etats membres de récupérer les aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché commun, J.O.C.E. C 272/4, (2007/C 272/05), 15 novembre 2007.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, « Réexamen du processus Lamfalussy - Renforcer la convergence en matière de surveillance », COM (2007) 727 final, Bruxelles, 20 novembre 2007.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties, J.O.C.E. C155/10, 2008/C 155/02, 22 juin 2008.

Commission des Communautés européennes, « Think Small First » A « Small Business Act for Europe », « Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee of the regions », COM (2008) 394 final, Bruxelles, 25 juin 2008.

Commission des Communautés européennes, Application des règles en matière d'aides d'Etat aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, La communication bancaire, 2008/C 270/02, J.O.C.E. C 270/8, 25 octobre 2008.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil européen du 26 novembre 2008, « Un plan européen pour la relance économique », COM (2008) 800 final, 26 novembre 2008.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission intitulée : « Politique de cohésion : investir dans l'économie réelle », COM (2008)876, 16 décembre 2008.

Commission des Communautés européennes, Décision de la Commission du 23 janvier 2009 instituant le comité européen des contrôleurs bancaires, J.O.C.E. L 25/23, 29 janvier 2009.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence, 2009/C 10/03, J.O.C.E. C 10/2, 15 janvier 2009.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (2009/C 16/01), J.O.C.E. C 16/1, 22 janvier 2009.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission intitulée : « *Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne* », COM (2009) 104 final, Bruxelles, 25 février 2009.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission du 25 février 2009 relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, J.O.C.E. C 72/1, 26 mars 2009.

Commission des Communautés européennes, Communication, *Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle*, 2009/C 83/01, J.O.C.E. C 83/1, 7 avril 2009.

Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission du 19 août 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État, 2009/C 195/04, J.O.C.E. C 195/9, 19 août 2009.

Commission européenne, Communication de la Commission, « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final, Bruxelles, 3 mars 2010.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « *Renforcer la coordination des politiques économiques* », COM (2010) 250 final, Bruxelles, 12 mai 2010.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Une stratégie numérique pour l'Europe » COM (2010) 245 final, Non publié au Journal officiel, 19 mai 2010.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Jeunesse en mouvement : Une initiative pour libérer le potentiel des jeunes aux fins d'une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'Union européenne », COM (2010) 477 final, Non publiée au Journal officiel, 15 septembre 2010.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité de régions intitulée « Initiative phare Europe 2020 : Une Union de l'innovation » SEC (2010) 1161, COM (2010) 546 final, Bruxelles, 6 octobre 2010.

Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'état aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, J.O.U.E. C 329/7, Bruxelles, 7 décembre 2010.

Commission européenne, Communication de la Commission, Cadre temporaire de l'Union pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, J.O.U.E. 2011/C 6/5, Bruxelles, 11 janvier 2011.

Commission européenne, Communication de la Commission, « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », Bruxelles, 20 juin 2012 COM (2012) 342 final.

Commission européenne, Communication de la Commission, « Examen annuel de la croissance », COM (2012) 750 final, Bruxelles, le 28 novembre 2012.

Commission européenne, Communication de la Commission, Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie, COM (2012) 777 final, Bruxelles, 28 novembre 2012.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, « *Pour une réglementation de l'UE bien affûtée* », SWD (2012) 422 final, SWD (2012) 423 final, COM (2012) 746 final, Strasbourg, 12 décembre 2012.

Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière « Communication concernant le secteur bancaire », J.O.U.E. 2013/C 216/01, 30 juillet 2013.

Commission européenne, Code de conduite, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of stability and convergence programs, 3 September 2013, 25 pages.

Commission européenn, Communication de la Commission, Examen annuel de la croissance 2014, SWD (2013) 800 final, COM (2013) 800 final, Bruxelles, 13 novembre 2013.

Commission européenne, Communication de la Commission, Projets de plans budgétaires 2014 pour la zone euro: évaluation globale de la situation et des perspectives budgétaires, COM (2013) 900 final, Bruxelles, 13 novembre 2013

Commission européenne, Communication de la Commission, « *Examen annuel de la croissance 2014* », COM/2013/0800 final, 16 novembre 2013.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, sur l'application du règlement (UE) n° 472/2013, COM (2014) 61 final, Bruxelles, 6 février 2014.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité de régions, « Etat des lieux de la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2014) 130 final, Bruxelles, 5 mars 2014.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Réexamen de la gouvernance économique Rapport sur l'application des règlements (UE) n°1173/2011, (UE) n°1174/2011, (UE) n°1175/2011, (UE) n°1176/2011, (UE) n°1177/2011, (UE) n°472/2013 et (UE) n°473/2013, COM (2014) 905 final, Bruxelles, 28 novembre 2014.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance, COM(2015) 12 final, Strasbourg, 13 janvier 2015.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire, COM(2015) 600 final, Bruxelles, 21 octobre 2015.

Commission européenne, Communication de la Commission, Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 : Textes officiels et commentaires, Direction générale de la politique régionale et urbaine - REGIO DG, novembre 2015.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux, COM (2016) 127 final, Strasbourg, 08 mars 2016.

Commission européenne, Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, J.O. C 262/1, 19 juillet 2016.

Commission européenne, Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, J.O.U.E. C 262/1, 19 juillet 2016.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 : Un budget de l'UE axé sur les résultats, SWD(2016) 299 final, COM (2016) 603 final, Bruxelles, 14 septembre 2016.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Appel à témoignages - Cadre réglementaire applicable aux services financiers dans l'Union européenne, SWD(2016) 359 final, COM(2016) 855 final, Bruxelles, 23 novembre 2016.

X. Communiqués de presse de la Commission européenne

Commission européenne, Communication de la Commission, Tirer le meilleur parti du potentiel de l'Union européenne : consolidation et extension de la stratégie de Lisbonne - Contribution de la Commission européenne au Conseil européen de printemps, Stockholm, 23 et 24 mars 2001, COM (2001) 79 final, Bruxelles, 2001.

Commission européenne, Communiqué C9/2008, Aide à la restructuration en faveur de Sachsen LB, décision du 4 juin 2008.

Commission européenne, Aff. NN70/2007, Northern Rock (décision du 5.12.2007).

Commission européenne, Communiqué NN25/2008, WestLB (décision du 17 juillet 2008).

Commission européenne, Communiqué NN36/2008, Roskilde Bank (décision du 31 juillet 2008).

Commission européenne, Communiqué NN41/2008, Aide à la restructuration en faveur de Bradford et Bingley, JOCE C/290/2008, décision du 1^{er} octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué NN44/2008, Aide à la restructuration en faveur de Hypo Real Estate, JOCE C/293/2008, décision du 02 octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1497, Aides d'Etat : la Commission approuve la nouvelle version du plan irlandais d'aides aux établissements financiers, Bruxelles, le 13 octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué NN51/2008, Régimes de garanties aux banques danoises, décision de la Commission du 10 octobre 2008, publiée au JO C 273 du 28 octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : « La crise financière conduit la Commission à adopter une communication qui encadre les interventions des Etats », 13 octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué C10/2008, Aide à la restructuration en faveur d'IKB, décision du 21 octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1993, Aides d'Etat : la Commission adopte un cadre temporaire à l'intention des Etats membres afin de lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle, Bruxelles, le 17 décembre 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/08/2063, Aides d'Etat : la Commission autorise les premières mesures destinées à faire face à la crise de l'économie réelle, Bruxelles, le 30 décembre 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1495 et IP/08/1901, Communications relatives aux aides d'Etat dans le contexte de la crise financière de 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1495, State aid : Commission gives guidance to Member States on measures for banks in crisis.

Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission lance un ambitieux plan de relance pour la croissance et l'emploi, pour stimuler la demande et rétablir la confiance dans l'économie européenne, IP/08/1771, Bruxelles, 26 novembre 2008.

Commission européenne, Communiqué MEMO/09/111, « Aides d'Etat : synthèse des mesures nationales adoptées en réponse à la crise économique et financière » : N11/2009 (France).

Commission européenne, Communiqués de presse, N72/2009 (Royaume-Uni), N140/2009 (Espagne), N426/2009 (Allemagne), N542/2009 (Italie), Bruxelles, 17 mars 2009.

Commission européenne, MEMO 09/90, Aide d'Etat : « La Commission obtient des garanties du gouvernement français sur l'absence de mesures protectionnistes dans le plan français d'aide au secteur automobile », Bruxelles, le 28 février 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/205, « Aides d'Etat : La Commission autorise un régime temporaire français permettant d'accorder des prêts bonifiés aux entreprises fabriquant des produits verts », Bruxelles, 3 février 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : La Commission publie des orientations sur le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de l'UE, IP/09/322, Bruxelles, 25 février 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/333, « Aides d'Etat : La Commission autorise le Royaume-Uni à introduire des garanties de prêts, d'une part, et des bonifications d'intérêts en faveur des entreprises produisant des produits écologiques, d'autre part », Bruxelles, le 27 février 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, IP/09/332, Aides d'Etat : La Commission autorise le régime d'aides temporaire français permettant le recours à des garanties subventionnées pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 27 février 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/392, Aides d'Etat : La Commission autorise le régime temporaire luxembourgeois de garanties, Bruxelles, le 12 mars 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse IP/09/442, le régime temporaire letton prévoyant des aides d'un montant maximal de 500 000 euros, Bruxelles, le 20 mars 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse IP/09/711, Aides d'Etat : La Commission autorise la recapitalisation de la Commerzbank, Bruxelles, 7 mai 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aide d'Etat N 36/2009 : « France Régime cadre temporaire d'interventions publiques en capital investissement dans les PME », C (2009) 5293, Bruxelles, 30 juin 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse IP/09/1063, Aides d'Etat : La Commission autorise temporairement la Belgique à procéder à la recapitalisation et au sauvetage des actifs du groupe KBC, Bruxelles, le 30 juin 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse IP/09/ 1728, « La Commission approuve le plan de restructuration du Lloyds Banking Group », 18 novembre 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aide d'État N 15/2009 : Régime temporaire relatif aux aides sous forme de taux d'intérêt bonifié, C (2009) 802 final, Bruxelles, 4 février 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/214, Aides d'Etat : La Commission autorise une mesure prise par l'Allemagne pour faire face à la crise de l'économie réelle, Bruxelles, le 5 février 2009.

Commission européenne, Communiqué N 11/2009 - France, Régime temporaire de prêts bonifiés pour les entreprises fabriquant des produits verts, C (2009) 695 final, Bruxelles, 03 novembre 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, IP/01/105, La Commission formule des recommandations concernant la politique budgétaire de l'Irlande, Bruxelles, 24 janvier 2001.

Commission européenne, Communiqué IP/09/882, Aides d'Etat : La Commission autorise un régime temporaire roumain de garanties pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 8 juin 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/72, Aides d'Etat : La Commission autorise un régime temporaire français permettant d'accorder des aides aux entreprises d'un montant maximal de 500 000 euros, Bruxelles, le 19 janvier 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/332, Aides d'Etat : La Commission autorise le régime d'aides temporaire français permettant le recours à des garanties subventionnées pour dynamiser l'économie réelle. Bruxelles, le 27 février 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/331, Aides d'Etat : La Commission autorise le régime d'aides temporaire allemand permettant le recours à des garanties subventionnées par l'Etat pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 27 février 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/447, Aides d'Etat : La Commission autorise le régime d'aides temporaire belge permettant le recours à des garanties subventionnées par l'Etat pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 20 mars 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/ 879, Aides d'Etat : La Commission autorise les garanties octroyées par l'Etat suédois à Volvo Cars, Bruxelles, le 5 juin 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/09/554, Aides d'Etat : Le nouveau tableau de bord passe en revue les mesures prises par les Etats membres pour lutter contre la crise économique, Bruxelles, 8 avril 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, 2994^{ème} session du Conseil, Affaires économiques et financières, 6477/10, Bruxelles, le 16 février 2010, p.8.

Commission européenne, Communiqué IP/10/1749, Aides d'Etat : La Commission autorise la prolongation du régime hongrois de soutien à l'économie réelle, une première depuis l'extension du cadre temporaire, Bruxelles, 20 décembre 2010.

Commission européenne, Communiqué IP/11/406, « L'ensemble des mesures de restructuration est mis en œuvre depuis octobre 2008, date à laquelle l'Etat néerlandais a racheté Fortis Bank Nederland et les activités de l'ancienne banque ABN AMRO aux Pays-Bas, qui ont ensuite fusionné pour former le groupe ABN AMRO », 5 avril 2011.

Commission européenne, Aides d'État: La Commission approuve le plan de restructuration de la Bank of Ireland, communiqué de presse IP/10/954, Bruxelles, 15 juillet 2010.

Commission européenne, Aides d'Etat : La Commission autorise temporairement l'aide au sauvetage en faveur de Bank of Ireland, communiqué de presse IP/11/854, 11 juillet 2011.

Commission européenne, Communiqué de presse, « Des règles plus strictes pour les agences de notation de crédit vont entrer en vigueur », Bruxelles, 18 juin 2013.

Commission européenne, Communiqué de presse, Comité des Régions (CdR), L'Assemblée de l'UE des représentants régionaux et locaux, *Politique de cohésion : le Comité des régions se félicite du vote de la commission REGI du Parlement européen et s'engage à poursuivre ses contributions aux prochaines négociations*, COR/12/47, Bruxelles, le 12 juillet 2012.

Commission européenne, Communiqué IP/10/1471, « Services financiers : La Commission européenne lance une consultation sur les mesures futures à adopter à l'égard des agences de notation de crédit », Bruxelles, le 5 novembre 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse, Questions et réponses concernant le paquet législatif sur la politique européenne régionale, sociale et de l'emploi pour la période 2014-2020, Memo/11/663, Bruxelles, 6 octobre 2011.

Commission européenne, Communiqué IP/10/623, Aides d'Etat : Le nouveau tableau de bord fait apparaître une utilisation réduite des aides accordées aux banques dans le contexte de la crise, Bruxelles, le 27 mai 2010.

Commission européenne, Communiqué IP/10/1765, Aides d'Etat : La Commission autorise temporairement les mesures de soutien à Anglo Irish Bank, Irish Nationwide Building Society et Allied Irish Bank, Bruxelles, le 21 décembre 2010.

Commission européenne, Communiqué IP/09/406, Aides d'Etat : La Commission approuve la modification apportée au régime de capital-investissement adopté par la France pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 16 mars 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1437, Aides d'Etat : La Commission autorise le paquet d'aides au sauvetage accordées par le Royaume-Uni à Bradford & Bingley, Bruxelles, le 1^{er} octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1884, Aides d'Etat : La Commission autorise une aide au sauvetage et à la restructuration de Fortis Banque et Fortis Banque Luxembourg, Bruxelles, le 3 décembre 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/09/554, Aides d'Etat : Le nouveau tableau de bord passe en revue les mesures prises par les Etats membres pour lutter contre la crise économique, Bruxelles, le 8 avril 2009.

Commission européenne, Communiqué N 15/2009 – France, Aides d'Etat : Régime temporaire relatif aux aides sous forme de taux d'intérêt bonifié, Bruxelles, le 4 février 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, State aid: «*Overview of national measures adopted as a response to the financial/economic crisis*», MEMO/10/411, Brussels, 15 September 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : La Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la Grèce pour non-recouvrement d'une aide illégale auprès de la société Hellenic Shipyards, IP/10/428, Bruxelles, 14 avril 2010.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1495, Aides d'Etat : La Commission fournit des orientations aux Etats membres au sujet des mesures prises en faveur des banques en situation de crise, Bruxelles, le 13 octobre 2008.

Commission européenne, Communiqué IP/08/1497, Aides d'Etat : La Commission approuve la nouvelle version du plan irlandais d'aide aux établissements financiers, Bruxelles, le 13 octobre 2008.

Commission européenne, Représentation au Luxembourg, La Commission européenne prolonge le cadre temporaire pour les aides d'Etat en l'assortissant de conditions plus strictes, Front-page news, Luxembourg, 1^{er} décembre 2010.

Commission européenne, Communiqué IP/09/750, Aides d'Etat : La Commission approuve la prolongation du régime français de refinancement des établissements de crédit, Bruxelles, le 12 mai 2009.

Commission européenne, Communiqué IP/10/997, Aides d'Etat : La Commission autorise la prolongation des mesures d'aide en faveur des banques établies au Portugal et en Espagne, Bruxelles, le 23 juillet 2010.

Commission européenne, Communiqué MEX/10/0615, Nouvelles du rendez-vous de midi de la Direction Générale Communication, Bruxelles, 15 juin 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse IP/10/789, La Commission prolonge le plan de garantie bancaire en Allemagne et le plan de recapitalisation en Hongrie, Bruxelles, 23 juin 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse IP/10/839, «*State aid : Commission extends Austrian and Latvian bank support schemes*», Bruxelles, 25 juin 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'État : La Commission autorise la prolongation de régimes d'aide aux banques en Irlande, en Espagne, au Danemark et en Hongrie, IP/10/854, Bruxelles, 29 juin 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse, Communication de la Commission relative au traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté – (Questions fréquemment posées), MEMO/09/85, Bruxelles, le 26 février 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : La Commission autorise l'aide accordée par le Danemark en faveur de la liquidation de la Fionia Bank, communiqué IP/10/1374, Bruxelles, le 25 octobre 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : Selon le dernier tableau de bord, les Etats membres s'orientent vers des aides mieux ciblées, IP/08/1725, Bruxelles, le 18 novembre 2008.

Commission européenne, France : Régime cadre temporaire d'interventions publiques en capital investissement dans les PME, Aide d'Etat n°36/2009, C (2009)5293, Bruxelles, 30 juin 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, IP/09/406, Aides d'État : La Commission approuve la modification apportée au régime de capital-investissement adopté par la France pour dynamiser l'économie réelle, Bruxelles, le 16 mars 2009.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'Etat : La Commission prolonge le cadre temporaire en l'assortissant de conditions plus strictes, communiqué IP/10/1636, Bruxelles, 1^{er} décembre 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse, Plans de financement de l'UE et du FESF en vue d'une aide financière en faveur de l'Irlande, IP/10/1768, Bruxelles, 21 décembre 2010.

Commission européenne, Communiqué de presse, Questions et réponses concernant le paquet législatif sur la politique européenne régionale, sociale et de l'emploi pour la période 2014-2020, MEMO IP/11/1159, Bruxelles, 6 octobre 2011.

Commission européenne, Communiqué de presse, Principaux résultats et déclaration du sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro du 27 octobre 2011, D11/7, Bruxelles, novembre 2011.

Commission européenne, Communiqué de presse, Le paquet législatif sur la gouvernance économique de l'UE entre en vigueur, Mémo/11/898, Bruxelles, le 12 décembre 2011.

Commission européenne, Communiqué de presse, Services financiers : La Commission adopte une nouvelle proposition législative pour compléter le cadre de surveillance financière en Europe, IP/11/49, Bruxelles, 19 janvier 2011.

Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission propose de suspendre le versement à la Hongrie de 495 millions d'euros au titre du Fonds de cohésion pour absence de mesures visant à remédier au déficit excessif, MEMO IP/12/161, Bruxelles, 22 février 2012.

Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission propose un seul outil de programmation pour tous les fonds structurels, 14 mars 2012.

Commission européenne, Communiqué de presse, Entrée en vigueur du « Two-Pack » : le paquet législatif complète le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliore encore la gouvernance économique, MEMO/13/457, Bruxelles, 27 mai 2013.

Commission européenne, Communiqué de presse, « Des règles plus strictes pour les agences de notation de crédit vont entrer en vigueur », IP/13/555, Bruxelles, 18 juin 2013.

Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission propose l'instauration d'un mécanisme de résolution unique dans la perspective de l'union bancaire, IP-13-674, Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Commission européenne, Communiqué de presse, Réorientation de la politique de cohésion de l'Union européenne en vue de maximiser son impact sur la croissance et l'emploi : la réforme en 10 points, MEMO/13/1011, Bruxelles, 19 novembre 2013.

Commission européenne, Communiqué de presse, « Septième rapport d'activité de la task force pour la Grèce : les réformes produisent des résultats », Mémo 14-495, Bruxelles, 23 juillet 2014.

Commission européenne, Représentation en France, « Accord de partenariat » avec la France sur la mobilisation des Fonds structurels et d'investissement de l'UE », 8 août 2014.

Commission européenne, Communiqué de presse, Agences de notation de crédit : La Commission adopte des normes techniques de réglementation pour mettre en œuvre de nouvelles règles plus strictes, Bruxelles, le 30 septembre 2014.

Commission européenne, Communiqué de presse, « La gouvernance économique de l'UE en clair », Service des Porte-parole, Mémo /13/318, Bruxelles, 28 novembre 2014.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'État : La Commission autorise une aide supplémentaire en faveur de banques coopératives chypriotes sur la base d'un plan de restructuration modifié, IP/15/6365, Bruxelles, 18 décembre 2015.

Commission européenne, Communiqué de presse, State aid: Commission approves resolution plans for four small Italian banks Banca Marche, Banca Etruria, Carife and Carichieti, IP/15/6139, Bruxelles, 22 novembre 2015.

Commission européenne, Communiqué de presse, Aides d'État : La Commission autorise les mesures de gestion d'actifs dépréciés prises par la Hongrie et l'Italie en faveur du secteur bancaire, IP/16/279, Bruxelles, le 10 février 2016.

Commission européenne, Communiqué de presse, La Commission donne son feu vert définitif au plafond de garantie existant en faveur de la banque allemande HSH Nordbank, IP/16/1643, Bruxelles, 2 mai 2016.

Commission européenne, Fiche d'information, Procédures d'infraction du mois de mai : principales décisions, MEMO/16/1823, Bruxelles, le 26 mai 2016.

Commission européenne, Communiqué de presse Pacte de stabilité et de croissance : propositions budgétaires pour l'Espagne et le Portugal, IP/16/2625, Bruxelles, 27 juillet 2016.

Commission européenne, Communiqué de presse, Semestre européen – paquet d'automne : œuvrer à une reprise économique plus forte et plus intégratrice, IP/16/3664, Bruxelles, 16 novembre 2016.

Commission européenne, La Commission européenne adopte ses avis sur les projets de plans budgétaires actualisés de l'Espagne et de la Lituanie, Communiqué de presse IP/17/68, Bruxelles, le 17 janvier 2017.

Commission européenne, « Union européenne UE », Glossaire européen de la Commission européenne, 31 janvier 2017.

XI. Commission européenne : Directives, Propositions et Règlements

Commission européenne, Projet de traité portant révision du Traité instituant la Communauté économique européenne en vue de la mise en place d'une Union économique et monétaire, Bulletin des Communautés européennes, SEC (90) 2500, Bruxelles, 10 décembre 1990.

Commission européenne, Directive de la Commission du 13 mars 1996 modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications, J.O. L 74 du 22 mars 1996.

Commission européenne, Règlement (CE) n°794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n°659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, J.O. L 140/1, 30 avril 2004.

Commission européenne, Règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, J.O. L 379/5, 28 décembre 2006.

Commission européenne, Règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*, J.O. L 379, 28 décembre 2006.

Commission européenne, Règlement (CE) n°1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis* dans le secteur de la production agricole, J.O. L 337, 21 décembre 2007.

Commission européenne, Règlement (CE) n°875/2007 de la Commission du 24 juillet 2007 relatif à l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et modifiant le règlement (CE) n°1860/2004, J.O. L 193/6, 25 juillet 2007.

Commission européenne, Règlement (CE) n°1860/2004 du 6 octobre 2004 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis* dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, J.O. L 193, 25 juillet 2007.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur « les agences de notation de crédit », COM (2008) 704 final 2008/0217 (COD), Bruxelles, 12 novembre 2008, 43 pages.

Commission européenne, Proposition de Décision du Conseil modifiant la décision du Conseil du 20 janvier 2009 fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Lettonie, COM (2009) 365 final, Bruxelles, 8 juil. 2009.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement et du Conseil 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, COM (2011) 821 final, Bruxelles, 23 novembre 2011.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro, COM (2011) 819 final, 23 novembre 2011.

Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit, COM (2012) 511 final, 2012/0242 (CNS), Bruxelles, 12 septembre 2012.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional (FEDER), au Fonds social européen (FSE), au Fonds de cohésion (FdC), au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) relevant du Cadre stratégique commun (CSC), portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, Corrigendum : Annule et remplace le document COM(2011) 615 du 6 octobre 2011, SEC (2011) 1141 final, COM (2011) 615 final/2, Bruxelles, 14 mars 2012.

Commission européenne, Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, COM(2013) 246 final 2011/0276 (COD), Bruxelles, 22 avril 2013, pp. 24-25.

Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n°806/2014 afin d'établir un système européen d'assurance des dépôts, COM(2015) 586 final, 2015/0270 (COD), Strasbourg, 24 novembre 2015.

XII. Commission européenne : Discours et autres documents officiels

Commission des communautés européennes, WERNER Pierre, *Interim Report on the Establishment by Stages of Economic and Monetary Union*, Bruxelles, 1970.

Commission des communautés européennes, MCDOUGALL Donald, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Vol. II, Bruxelles, avril 1977.

Commission des Communautés européennes, Décision de la Commission, du 26 juillet 1995, portant approbation conditionnée de l'aide accordée par la France à la banque Crédit Lyonnais, J.O. L 308 du 21 décembre 1995.

Commission des Communautés européennes, HOUTMAN A., Speeches and articles, « Le droit de la défense dans les procédures de contrôle en matière d'aides d'Etat », Congrès de l'Association Européenne des Avocats AEA, Bruxelles, 25 octobre 1996.

Commission des Communautés européennes, Décision de la Commission 98/490/CE du 20 mai 1998 concernant les aides accordées par la France au groupe Crédit Lyonnais, J.O.C.E. L 221, 08 août 1998

Commission des Communautés européennes, Décision de la Commission C 28/2002, Bankgesellschaft Berlin, J.O.C.E. L 116, 4 mai 2005.

Commission européenne, Rapport de Larosière, « The high-level group on financial supervision in the EU », Bruxelles, 25 février 2009, 86 pages.

Commission européenne, KROES N., Membre de la Commission européenne en charge de la concurrence, *Politique de la concurrence au cœur de la relance économique*, Conférence au Cercle des Européens, SPEECH/09/113, Paris, le 13 mars 2009.

Commission européenne, KROES Neelie, *Politique de la concurrence – au cœur de la relance économique*, Conférence au Cercle des Européens, SPEECH/09/113, Paris, le 13 mars 2009.

Commission européenne, Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission, Surveillance financière en Europe, Résumé de l'analyse d'impact, COM (2009) 252 final, SEC (2009) 715, SEC(2009) 716, Bruxelles, le 27 mai 2009.

Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, « Guide pour la formation dans les PME », FARVAQUE N., VOSS E., ORSEU Wilke, Maack and Partner, Lille/Hambourg, août 2009.

Commission européenne, *Europe 2020 : Les objectifs d'Europe 2020*, 17 août 2011.

Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne : L'Union économique et monétaire et l'euro - Favoriser la stabilité, la croissance et la prospérité en Europe*, Direction générale de la communication, Bruxelles, octobre 2012.

Commission européenne, « Politique de cohésion 2014-2020. La dynamique est enclenchée », Panorama Info regio, Politique régionale et urbaine, n°48, hiver 2013.

Commission européenne, « Union Bancaire – Mécanisme Unique de Résolution (MRU) : Le MRU – indispensable pour développer le marché intérieur, l'UEM et prévenir les sauvetages bancaires par l'argent public », Internal market and services, Union bancaire, septembre 2013.

Commission européenne, Banques et finance, Services financiers de détail, *Les produits d'investissement de détail*, 9 décembre 2014.

Commission européenne, Politique régionale et urbaine, *Investissement dans la croissance et l'emploi : la promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE*, Direction générale de la politique régionale et urbaine, Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Bruxelles, 23 juillet 2014.

Commission européenne, Représentation en France, « Accord de partenariat » avec la France sur la mobilisation des Fonds structurels et d'investissement de l'UE, 8 août 2014.

Commission européenne, « Union bancaire », Services financiers – politiques générales, Banques et finance, 10 mars 2015.

Commission européenne, *Europe 2020 : Autre outils pour la croissance et l'emploi*, 07 avril 2015.

Commission européenne, Document de référence, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) : *rendre la législation de l'UE plus légère, plus simple et moins coûteuse*, 19 mai 2015.

European Commission, « The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration ? », Directorate-General for Economic and Financial Affairs, SCHMIDT V., Fellowship Initiative 2014-2015, Growth, integration and structural convergence revisited, Discussion paper 015, Brussels, september 2015, 72 pages.

XIII. Commission européenne : Eurostat et Eurobaromètre

Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Estimations rapides pour le quatrième trimestre 2007, 21/2008, 14 février 2008.

Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Estimations rapides pour le premier trimestre 2009, 70/2009, 15 mai 2009.

Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Estimations rapides pour le premier trimestre 2010, 69/2010, 12 mai 2010.

Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Premières estimations pour le troisième trimestre 2010, 182/2010, 2 décembre 2010.

Commission européenne, Eurostat, Communiqué de presse, Transmission des données de déficit et de dette pour 2011 : 2^{ème} notification, 12/149, 22 octobre 2012.

Commission européenne, Eurostat, Document de consultation publique, Document accompagnant la consultation publique, « Vers l'application de normes comptables européennes pour le secteur public (« EPSAS ») dans les Etats membres de l'UE – Consultation publique sur les futurs principes et structures de gouvernance », Luxembourg, 25 novembre 2013.

Commission européenne, Eurobaromètre Standard 80 Automne 2013 - TNS opinion & social, « L'opinion publique dans l'Union européenne », Direction générale Communication DG COMM Unité « Stratégie, actions de communication corporate et Eurobaromètre », Rapport de terrain, décembre 2013, 50 pages.

Commission européenne, Eurostat, Document de consultation publique, Document accompagnant la consultation publique, « Vers l'application de normes comptables européennes pour le secteur public (« EPSAS ») dans les Etats membres de l'UE – Consultation publique sur les futurs principes et structures de gouvernance », Luxembourg, 25 novembre 2013.

Commission européenne, Eurobaromètre Standard 81 Printemps 2014 - TNS opinion & social, « L'opinion publique dans l'Union européenne », Direction générale Communication DG COMM Unité « Stratégie, actions de communication corporate et Eurobaromètre », Rapport de terrain, juillet 2014, 39 pages.

Commission européenne, Eurostat, « Prix à la consommation – inflation et niveaux de prix relatifs », Statistics Explained, Guide des statistiques européennes, mars 2015.

Commission européenne, Eurobaromètre Standard 83 Printemps 2015 - TNS opinion & social, « L'opinion publique dans l'Union européenne », Direction générale Communication DG COMM Unité « Stratégie, actions de communication corporate et Eurobaromètre », Rapport de terrain (mai 2015) - premiers résultats, juillet 2015.

Commission européenne, Eurostat, « Transmission des données du déficit et de la dette pour 2015 - 1^{ère} notification Déficit public de la zone euro et de l'UE28 respectivement de 2,1% et 2,4% du PIB », Service de presse d'Eurostat, Communiqué de presse n°76/2016, 21 avril 2016, 14 pages.

Commission européenne, Eurostat, Glossaire : Procédure de déficit excessif (PDE), Statistics Explained, 18 octobre 2016.

XIV. Commission européenne : Rapports, recommandations et lignes directrices

Commission des Communautés européennes, Groupe de Réflexion, Rapport du Groupe de Réflexion, SN 520/1/95 rev. 1, reflex 21, 5 décembre 1995.

Commission des Communautés européennes, Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, Sec (95) 731 final, 10 mai 1995.

Commission européenne, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, J.O. C 244 du 1^{er} octobre 2004, pp. 2-17.

Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, Mise à jour automne 2008, COM (2008) 751 final du 17 novembre 2008.

Commission européenne, « Guide Des Règles Communautaires applicables aux aides d'Etat en faveur des PME, (Y compris les aides d'États temporaires destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière de 2008) », 25 février 2009, 50 pages.

Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, Rapport sur la politique de concurrence 2008, SEC (2009) 1004 final, COM (2009) 374, Bruxelles, 23 juillet 2009.

Commission européenne, DG Politique régionale, Unité B1 - Communication, information, relations avec les pays tiers, Politique de cohésion : réponse à la crise économique, Bruxelles, printemps 2009.

Commission européenne, L'édition spéciale du tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour du printemps 2009, consacré aux aides d'Etat accordées dans le cadre de la crise économique et financière actuelle, COM 164, 8 avril 2009.

Commission européenne, Tableau de bord des aides d'Etat, mise à jour automne 2008, COM (2009) 164 final, 8 avril 2009.

Commission européenne, Rapport sur la politique de concurrence de 2009 - Incluant le document de travail des services de la Commission, Luxembourg - Office des publications de l'UE, 2009, 221 pages.

Commission européenne, Rapport du Groupe Laroisière 2009, « The high-level Group on the financial supervision on the EU », Bruxelles, 25 février 2009, 98 pages.

Commission européenne, Tableau de bord des aides d'État Rapport sur les aides d'État accordées par les États membres de l'UE, mise à jour de l'automne 2009, {SEC (2009)1638}, COM (2009) 661 final, Bruxelles, 7 décembre 2009, 17 pages.

Commission européenne, Rapport de la Commission, Rapport sur la politique de concurrence 2009, SEC (2010) 666, COM/2010/0282 final.

Commission européenne, VON BRESKA E., Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, *Investir dans l'avenir de l'Europe*, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles, novembre 2010.

Commission européenne, L'application de la législation en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, La communication de la Commission et autres documents utiles, Guides en matière de concurrence, Bruxelles, 2010.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres. L'adéquation des IPSAS pour les Etats membres », COM(2013) 114 final, Bruxelles, 6 mars 2013.

Commission européenne, Rapport de la Commission, Tableau de bord, Rapport de la Commission, Tableau de bord des aides d'État : Rapport sur les développements récents concernant les aides consenties au secteur financier dans le contexte de la crise, mise à jour du printemps 2010, COM/2010/0255 final, 25 mai 2010.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les garanties couvertes par le budget général - Situation au 31 décembre 2010, SEC (2011) 1011 final, COM (2011) 528 final, Bruxelles, 31 août 2011

Commission européenne, « Specifications on the implementation of the SGP and Guidelines on the format and content of stability and convergence Program », 24 janvier 2012.

Commission européenne, Position paper : « Position des services de la Commission sur le développement d'un Accord de Partenariat et de programmes au Luxembourg pour la période 2014-2020 », 20 novembre 2012.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, COM/2012/0761 final, SWD (2012) 433 final, Bruxelles, 14 décembre 2012.

Commission européenne, *Le pacte pour la croissance et l'emploi : un an après*, Rapport au Conseil européen, 27 et 28 juin 2013.

Commission européenne, Panorama Info regio, Politique régionale et urbaine, « Politique de cohésion 2014-2020 : La dynamique est enclenchée », n°48, hiver 2013, 47 pages.

Commission européenne, Recommandation de Recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, COM 2013/384 final, Bruxelles, 29 mai 2013.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale, « La dimension régionale et urbaine de la crise », Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, juin 2013.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen, Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte (établi conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE) n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques), SWD (2013) 790 final, SWD (2013) 791 final, COM (2013) 790 final, Bruxelles, 13 novembre 2013.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et financier et au Comité des Régions, Rapport sur la politique de concurrence 2014, SWD(2015) 113 final, COM(2015) 247 final, Bruxelles, 4 juin 2014.

Commission européenne, « *Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) 1994-2006* », 26 novembre 2014.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen, Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte (établi conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE) n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques), SWD (2014) 346 final, COM (2014) 904 final, Bruxelles, 28 novembre 2014.

Commission européenne, Recommandation de Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, SWD (2015) 19 final, COM (2015) 115 final, Bruxelles, 27 février 2015.

Commission européenne, Rapport des cinq présidents, Compléter l'Union économique et monétaire européenne, Rapport préparé par : Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk Jeroen Dijsselbloem Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité de développer une évaluation européenne de la qualité de crédit des dettes souveraines, COM (2015) 515 final, Bruxelles, 23 octobre 2015.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social européen, Rapport sur le mécanisme d'alerte 2016 (préparé conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE) n°1776/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques), COM (2015) 691 final, Bruxelles, 26 novembre 2015.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport de 2016 sur l'état de la convergence (élaboré conformément à l'article 140, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), COM (2016) 374 final, Bruxelles, 07 juin 2016.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Rapport sur la politique de concurrence 2015, SWD(2016) 198 final, COM (2016) 393 final, Bruxelles, 15 juin 2016.

Commission européenne, Recommandation de Décision d'exécution du Conseil infligeant une amende au Portugal pour non-engagement d'une action suivie d'effets visant à corriger un déficit excessif, COM(2016) 519 final, Bruxelles, 27 juillet 2016.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les outils de remplacement des notations de crédit externes, l'état du marché de la notation de crédit, la concurrence et la gouvernance dans le secteur de la notation de crédit, l'état du marché

de la notation des instruments financiers structurés et la possibilité de mettre en place une agence européenne de notation de crédit, COM (2016) 664 final, Bruxelles, 19 octobre 2016.

XV. Commission européenne : DG de la concurrence et DG Marché intérieur et services

Commission européenne, DG de la concurrence, Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat, Document de Consultation, « Des aides d'Etat moins nombreuses et mieux ciblées : une feuille de route pour la réforme des aides d'Etat », 2005-2009, document de consultation non publié au Journal officiel, 30 septembre 2005.

Commission européenne, DG Marché intérieur et services, « Le MRU – indispensable pour développer le marché intérieur, l'UEM et prévenir les sauvetages bancaires par l'argent public », septembre 2013.

XVI. Conseil européen : Déclarations, Décisions, Communiqués de presse, Conclusions et Résolutions

Conseil européen, Résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam du 17 juin 1997, J.O. C 236/1, 97/C 236/01, 02 août 1997.

Conseil européen, Résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'union économique et monétaire et sur les articles 109 et 109 B du traité CE, J.O. n°C 035, 2 février 1998.

Conseil européen, Décision du Conseil européen de Bruxelles sur les États membres prêts à participer à la monnaie unique du 3 mai 1998, J.O. L 139, 11 mai 1998.

Conseil européen, Conclusions des sessions du Conseil européen (1975-1990), Hanovre, 27 et 28 juin 1988.

Conseil européen, Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la présidence des 23 et 24 mars 2000, 24 mars 2000.

Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Union européenne, Déclaration sur un plan d'action concertée des pays de la zone euro, Doc. 13260, Version finale, 12 octobre 2008.

Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, Doc. 14239/08 CONCL 4, Bruxelles, le 16 octobre 2008.

Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 19 et 20 mars 2009, (30.04), 7880/1/09, Rev. 1, Bruxelles, 29 avril 2009.

Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de l'Union européenne, Bruxelles, 11 février 2010.

Conseil européen, Déclaration des chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres de la zone euro, 25 mars 2010.

Conseil européen, Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, EUCO 7/10 CO EUR 4 CONCL 1, Bruxelles, 26 mars 2010.

Conseil européen, Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, EUCO 13/10, Bruxelles, 17 juin 2010.

Conseil européen, Rapport final du 21 octobre 2010 du groupe de travail sur la gouvernance économique mis en place par le Conseil européen lors de ses réunions des 25 et 26 mars et 17 juin 2010, 15302/10, ECOFIN 649, Bruxelles, 21 octobre 2010, 17 pages.

Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010, EUCO 25/10 CO EUR 18 CONCL 4, Bruxelles, 29 octobre 2010.

Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, EUCO 30/10 CO EUR 21 CONCL 5, Bruxelles, 17 décembre 2010.

Conseil européen, Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011, modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro, J.O. L 91, 6 avril 2011.

Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, EUCO 10/1/11, Rev 1, Co EUR 6, CONCL 3, Bruxelles, 20 avril 2011.

Conseil européen, Conclusions de la présidence du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011, EUCO 23/11, CO EUR 14, CONCL 4, Bruxelles, 24 juin 2011.

Conseil européen, Déclaration des Chefs d'Etats ou de gouvernement de la zone euro et des institutions de l'UE, SN 3159/2/, 11 Rev. 2, 21 juillet 2011.

Conseil européen, Déclaration du Sommet de la zone euro, SN 3993/3/11 REV 3, Bruxelles, 26 octobre 2011.

Conseil européen, Déclaration du Sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone Euro, D11/7, Bruxelles, 27 octobre 2011.

Conseil européen, Déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, Bruxelles, 9 décembre 2011.

Conseil européen, Discours à l'institut Walter Hallstein pour le droit constitutionnel européen, université Humboldt, « *La découverte de la coresponsabilité : l'Europe à l'heure de la crise de la dette* », EUCO 21/12, Presse 35, PR PCE 18, Berlin, 6 février 2012.

Conseil européen, Rapport du Conseil européen, « Vers une véritable Union économique et monétaire », EUCO - 120/12, Presse 296, PR PCE 102, Bruxelles, 26 juin 2012, 18 pages.

Conseil européen, Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, EUCO 76/12, Bruxelles, 29 juin 2012.

Conseil européen, Déclaration du Sommet de la zone euro, Bruxelles, 29 juin 2012.

Conseil européen, Conclusions des 13 et 14 décembre 2012, Note de transmission, EUCO 205/12, Bruxelles, 14 décembre 2012.

Conseil européen, Conseil européen des 14 et 15 mars 2013, Conclusions, EUCO 23/13 CO EUR 3 CONCL 2, Bruxelles, 14 mars 2013.

Conseil européen, « Sommet de la zone euro », Documents et publications, 20 avril 2015.

XVII. Conseil de l'Union européenne : Décisions, Directives, Règlements et Rapports

Décision du Conseil du 22 mars 1971 portant mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme, 71/143/CEE, J.O. L 73, 27 mars 1971, pp.15-17.

Règlement (CEE) n°1969/88 du Conseil du 24 juin 1988 portant sur la mise en place d'un mécanisme unique de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres, J.O. L 178 du 8 juillet 1988.

Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, J.O. L 298 du 17 octobre 1989.

Décision 91/136/CEE du Conseil, du 4 mars 1991, relative à un emprunt communautaire en faveur de la République hellénique, J.O. L 66 du 13 mars 1991.

Décision 93/67/CEE du Conseil, du 18 janvier 1993, concernant un prêt accordé par la Communauté à la République italienne, J.O. L 22, 30 janvier 1993.

Rapport du Conseil sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, 5082/1/95. rev.1 (f), Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes – L 2985, 6 avril 1995, 112 pages.

Déclaration du Conseil Ecofin et des ministres du 1^{er} mai 1998, J.O.C.E. L 139 du 11 mai 1998.

Décision du Conseil 98/415/CE du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation, J.O. L-189, 03 juillet 1998, pp. 42-43.

Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil « portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE », J.O. L 83 du 27.3.199, 27 mars 1999.

Rapport du Conseil Ecofin au Conseil européen d'Helsinki sur la coordination des politiques économiques : examen des instruments et de l'expérience acquise pendant la troisième phase de l'UEM, 13123/1/99, Bruxelles, 29 novembre 1999.

Règlement (CE) n°1055/2005 modifiant le règlement 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, 27 juin 2005, J.O. L 174/1, 7 août 2005.

Règlement (CE) n°1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, J.O. L209/1, 11 août 2005.

Règlement (CE) n°1360/2008 du Conseil du 2 décembre 2008 modifiant le règlement (CE) n°332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, J.O. L 352, 31 décembre 2008.

Décision 2009/103/CE du Conseil du 4 novembre 2008, accordant le concours mutuel à la Hongrie, J.O. L 37/7, 6 février 2009.

Règlement (CE) n°431/2009 du Conseil du 18 mai 2009 modifiant le règlement (CE) n°332/2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres, J.O. L 128, 27 mai 2009.

Décision 2009/458/CE du Conseil, 6 mai 2009 l'octroi d'un concours mutuel à la Roumanie, J.O. L 150, 13 juin 2009.

Règlement intérieur du Conseil de l'Union européenne, décision du Conseil 2009/937/UE du 1^{er} décembre 2009, J.O. L 325, 11 décembre 2009, p. 35.

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, Conseil extraordinaire - Affaires économiques et financières, 9596/10 (Presse 108), Bruxelles, 9 et 10 mai 2010.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n°407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, J.O. L 118, 12 mai 2010.

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse 16446/11, Gouvernance économique : le Conseil adopte des textes législatifs, Presse 413, Bruxelles, le 8 novembre 2011.

Conseil de l'Union européenne, Directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, J.O. L 306/41, 23 novembre 2011, pp. 41-47.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs J.O. L 306/33, 23 novembre 2011.

Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil 2011/791/UE modifiant la décision 2011/734/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire, et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, J.O. L 320/28, 3 décembre 2011

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Affaires économiques et financières : Principaux résultats du Conseil », session n°3141, 5587/12, Presse 17, (OR. en), PR CO 2, Bruxelles, le 24 janvier 2012.

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Adoption du règlement sur la vente à découvert et les contrats d'échange sur risque de crédit », Presse 54, (OR. fr), Doc. 6625/12, Bruxelles, 21 février 2012.

Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil concernant la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres dont la monnaie est l'euro, J.O.U.E. C 217/97, 30 juillet 2013.

Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil du 22 octobre 2013, « L'octroi d'un concours mutuel à la Roumanie (2013/532/UE) », J.O. L 286/4, 29 octobre 2013.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, L 287/63, 29 octobre 2013.

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Le Conseil adopte l'ensemble des mesures relatives à la politique de cohésion pour la période 2014-2020 », 17826/13 (OR. en) Presse 579, Bruxelles, 16 décembre 2013, p. 3.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE, EURATOM) n°1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, J.O. L 347/884, 20 décembre 2013.

Council of the European Union, Member states sign agreement on bank resolution fund, 10088/14, Brussels, 21 may 2014.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2015/1360 du Conseil du 4 août 2015 modifiant le règlement (UE) n°407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, J.O. L 210/1, 7 juillet 2015.

Conseil de l'Union européenne, Décision (UE) n°2015/1289 du 13 juillet 2015 infligeant une amende à l'Espagne en raison de la manipulation des données relatives au déficit dans la Communauté autonome de Valence, J.O. L 198/19, 28 juillet 2015.

Conseil de l'Union européenne, Conseil ECOFIN, Projet de conclusions, 14129/15, Bruxelles, 20 novembre 2015.

Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, J.O. L 248/9, 24 septembre 2015.

Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par l'Espagne en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, ECOFIN 675 UEM 261, 10793/16, Bruxelles, 11 juillet 2016.

Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par le Portugal en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, ECOFIN 678 UEM 264, 10796/16, Bruxelles, 11 juillet 2016.

Conseil de l'Union européenne, Procédure concernant les déficits excessifs : le Conseil décide de ne pas infliger d'amendes au Portugal et à l'Espagne et leur fixe de nouveaux délais, communiqué de presse 484/16, 08 août 2016.

Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, COM/2016/0726 final, Bruxelles, 16 novembre 2016.

XVIII. Eurogroupe :

Eurogroupe, déclaration de l'Eurogroupe sur Chypre, 25 mars 2013. Le texte intégral de la déclaration litigieuse est disponible uniquement en langue anglaise sur le site suivant : <http://www.consilium.europa.eu/>

Eurogroup, Eurogroup statement on Greece, PRESS RELEASE 277/16, 25 may 2016.

Eurogroup, Press statement following the fifth post-programme surveillance visit to Spain, 18 april 2016.

XIX. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne : Directives, Propositions et Règlements

Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts, J.O. L 135, 31 mai 1994.

Directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit, L 125/15, 5 mai 2001.

Règlement (CE) n°733/2002 du Parlement européen et du Conseil du 22 avril 2002 concernant la mise en œuvre du domaine de premier niveau « .eu », J.O. L 113, 30 mars 2002.

Règlement (CE) n°2006/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, « Règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs », J.O. L 364/1, 9 décembre 2004.

Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, J.O. L309/15, 25 novembre 2005.

Règlement (CE) n°1393/2007 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (signification ou notification des actes), et abrogeant le règlement (CE) n°1348/2000 du Conseil, J.O. L 324, 10 décembre 2007, pp. 79-120.

Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radio-diffusion télévisuelle, J.O. L 332/27, 18 décembre 2007.

Règlement (CE) n°1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009, sur les agences de notation de crédit, J.O. L 302/1, 17 novembre 2009.

Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), J.O. L 335/1, 17 décembre 2009.

Directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, J.O. L 337/11, 18 décembre 2009.

Directive 2009/140 CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques, J.O. L 337/37, 18 décembre 2009.

Règlement (UE) n°1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique CERS, J.O.U.E L 331/1, 15 décembre 2010.

Règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne ABE), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission, L 331/12, 15 décembre 2010.

Règlement (UE) n°1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles AEAPP), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission, J.O.U.E L 331/48, 15 décembre 2010.

Règlement (UE) n°1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers AEMF), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission, J.O.U.E L 331/84, 15 décembre 2010.

Règlement (UE) n°513/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, J.O. L 145/30, 31 mai 2011.

Directive (UE) 2011/61 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n°1060/2009 et (UE) n°1095/2010, J.O. L 174/1, 1^{er} juillet 2011.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, COM/2011/0453 final - 2011/0203 (COD), 20 juillet 2011.

Proposition du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 « sur les agences de notation de crédit ANC », COM/2011/0747 final - 2011/0361 (COD), Bruxelles, 15 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil 16 novembre 2011, sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, J.O. L 306/1, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, J.O. L 306/8, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, J.O. L 306/12, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, J.O. L 306/25, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil, du 8 novembre 2011, modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, J.O. L 306, 23 novembre 2011.

Règlement (UE) n°531/2012, du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (refonte), J.O. L 172/10, 30 juin 2012.

Règlement (UE) n°648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, J.O. L 201/1, 27 juillet 2012.

Directive 2012/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital, L 315/74, 14 novembre 2012.

Directive 2013/14/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs en ce qui concerne la dépendance excessive à l'égard des notations de crédit, J.O. L 145/1, 31 mai 2013.

Règlement (UE) n°462/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur les agences de notation de crédit, J.O. L 146/1, 31 mai 2013.

Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, J.O. L 140/1, 27 mai 2013.

Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant les 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, J.O. L 140/11, 27 mai 2013.

Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015, J.O. 2015, L 105, p. 1, (version consolidée).

Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE, J.O. L 176/338, 27 juin 2013.

Règlement (UE) n°575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n°648/2012, J.O. L 176, 27 juin 2013.

Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil, J.O.U.E. L 347/320, 17 décembre 2013.

Règlement (UE) n°1305/2013, du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil, J.O.U.E. L 347/671, 20 décembre 2013.

Règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n°637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil, J.O.U.E. L 347/608, 20 décembre 2013.

Règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n°922/72, (CEE) n°234/79, (CE) n°1037/2001 et (CE) n°1234/2007 du Conseil, J.O.U.E. L 347/671, 20 décembre 2013.

Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n°093/2010 et (UE) n°648/2012, J.O. L 173/190, 12 juin 2014.

Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts, J.O.U.E L 173/149, 12 juin 2014.

Règlement (UE) n°806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniforme pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n°1093/2010, J.O.U.E. L225/1, 30 juillet 2014.

Règlement (UE) 2015/1839 du Parlement européen et du Conseil du 14 octobre 2015 modifiant le règlement (UE) n°1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques pour la Grèce, J.O. L 270/1, 15 octobre 2015.

Règlement (UE) n°2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n°531/2012 concernant l'itinérance sur les

réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union, J.O. L 310/1, 26 novembre 2015.

XX. Parlement européen : Résolutions et autres documents officiels

Parlement européen, Résolution sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996, mise en œuvre et développement de l'Union, PE 190.441/1, 17 mai 1995.

Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, « Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale », Rapporteurs G. DIMITRIKOPOULOS et J. LEINEN, 27 mars 2000.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers, P5_TA(2003)0233, Strasbourg, 3 juin 2003.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2008 sur l'établissement d'un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des Etats membres, Doc. 2008/0208(CNS), 20 novembre 2008.

Parlement européen, Proposition de Résolution, Résolution du Parlement, n°B6 - 156/2009, « Résolution du Parlement européen sur l'avenir de l'industrie automobile en Europe », déposée à la suite d'une déclaration de la Commission conformément à l'article 103, paragraphe 2, du règlement par R. HARMS, 18 mars 2009.

Parlement européen, Proposition de résolution commune déposée conformément à l'article 110, paragraphe 4, du règlement en remplacement des propositions de résolution déposées par les groupes : S&D (B7-0151/2010), PPE (B7-0153/2010), ALDE (B7-0160/2010), sur la stratégie Europe 2020, 9 mars 2010.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2010 contenant des recommandations à la Commission sur la gestion des crises transfrontalières dans le secteur bancaire, P7-TA(2010)0276, Strasbourg, 7 juillet 2010.

Parlement européen, Résolution sur la crise financière, économique et sociale : recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre (rapport à mi-parcours), 2009/2182(INI), P7-TA (2010)0376, 20 octobre 2010.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen, « Le Fonds européen de stabilité financière, le mécanisme européen de stabilisation financière et les mesures à venir », doc. P7-TA (2010)0277, 7 juillet 2010.

Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, « L'avenir de la politique de cohésion après 2013 », Bruxelles, 2011, 22 pages.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)), Bruxelles, 23 mars 2011.

Parlement européen, IVANOVA I., Document de travail sur l'audition du 24 avril 2012 sur le « contrôle budgétaire du FESF, MESF et MES » Commission du contrôle budgétaire, 27 mars 2012, 4 pages.

Parlement européen, Economic and Monetary Affairs : « An Assessment of the European Semester », Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Authors : MARZINOTTO B., WOLFF G. B., HALLERBERG M., Document requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs ECON, IP/A/ECON/ST/2010, PE 475.121, Or. En, Bruxelles, septembre 2012.

Parlement européen, KRAMER E., Département thématique B : Politiques structurelles et de cohésion, Conditionnalité macroéconomique dans la politique de cohésion, VERHELST S. (dir.), EGMONT : Institut royal des relations internationales, PE 474.552, décembre 2012.

Parlement européen, Résolution législative du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1060/2009 sur « les agences de notation de crédit ANC », COM (2011)0747, C7-0420/2011, 2011/0361(COD), 16 janvier 2013.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2013 sur la préparation du Conseil européen, P7-TA (2013)0597, 19 et 20 décembre 2013.

Parlement européen, Projet de résolution législative sur la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts, Rapporteur SIMON P., A7-2014-0216, 21 mars 2014.

Parlement européen, « Le Fonds de cohésion », Fiches techniques sur l'Union européenne, KOŁODZIEJSKI M., février 2014.

Parlement européen, « Le Fonds social européen », Fiches techniques sur l'Union européenne, KRAATZ S., avril 2014.

Parlement européen, « Gouvernance économique », Fiches techniques sur l'Union européenne, ZOPPE A., avril 2014.

Parlement européen, « La surveillance macroéconomique », Fiches techniques sur l'Union européenne – 2015.

Parlement européen, « Système européen de surveillance financière SESF », Fiches techniques sur l'Union européenne, 2015.

Parlement européen, « Le principe de subsidiarité », Fiches techniques sur l'Union européenne, 2015.

Parlement européen, « Le Conseil européen », Fiches techniques sur l'Union européenne, 2015.

Parlement européen, « Une stratégie numérique pour l'Europe », Fiches techniques de l'Union européenne, 2015.

Parlement européen, Commissions, « La commission REGI », Mot de bienvenue, MIHAILOVA I. : « Présidente de la commission du développement régional ».

Parlement européen, Semestre européen : examen annuel de la croissance 2015, Service de recherche du Parlement européen, SZCZEPANSKI M., En bref : Plénière – PE-549.011, 5 mars 2015.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 10 mars 2015 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne, P8-TA(2015)0051, Strasbourg, 10 mars 2015.

Parlement européen, Règlement intérieur du Parlement européen, 8^{ème} législature, septembre 2015.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 28 octobre 2015 sur la politique de cohésion et le réexamen de la stratégie Europe 2020 (2014/2246(INI)), P8-TA(2015)0384, Strasbourg, 28 octobre 2015.

Parlement européen, Les procédures décisionnelles intergouvernementales, Fiches techniques sur l'Union européenne - 2017, NOVAK Petr, décembre 2016.

Parlement européen, Cadre financier pluriannuel, Fiches techniques sur l'Union européenne, MILIĆEVIĆ V., décembre 2016.

Parlement européen, Briefing, Défis pour la politique de cohésion de l'Union européenne : Les enjeux de la future réforme de l'après-2020, EPRS - Service de recherche du Parlement européen, MARGARAS V., Service de recherche pour les députés PE 582.017, mai 2016.

Parlement européen, Le groupe du Parti populaire européen (groupe PPE), L'avenir de la politique de cohésion, Service Presse et Communications - Équipe Publications, Éditeur Pedro López de Pablo, novembre 2016.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 24 juin 2015 sur l'examen du cadre de gouvernance économique : bilan et enjeux (2014/2145(INI)), P8-TA(2015)0238, J.O.U.E. C 407/86, 4 novembre 2016.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2016 sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, P8-TA(2016)0451, Strasbourg, 24 novembre 2016.

Parlement européen, « Surveillance macroéconomique », Fiches techniques sur l'Union européenne, ZOPPÉ A., décembre 2016.

Parlement européen, Scandale Volkswagen : améliorer le système d'homologation des voitures, communiqué de presse STO61357, 09 février 2017.

XXI. Comité des régions

Comité des régions, Consultation des régions et des villes européennes, « Votre opinion sur la stratégie Europe 2020 », (dans le prolongement de la consultation des régions et des villes européennes sur « Une nouvelle stratégie pour une croissance durable », « Europe 2020 », Note d'information, Rédigée par l'équipe de la plateforme de monitoring de la stratégie de Lisbonne du Comité des régions, Annexe I, Fiche CdR, Bruxelles, 2009.

Comité des régions, Consultation « Votre opinion sur la stratégie Europe 2020 » Conclusions essentielles, évaluation et implications politiques, Enquête du CdR, « Votre opinion sur la stratégie Europe 2020 », Fiche CdR n°4695, mai 2010.

Comité des régions, Avis du Comité des régions sur le « Cinquième rapport sur la cohésion », 2011/C 166/07, J.O. C166/35, 07 juin 2011.

Comité des régions, « L'avenir de la politique de cohésion vu par les régions et les villes », Direction Communication, presse et événements, Bruxelles, mars 2012.

Comité des régions, Avis du Comité des régions sur le thème « Bâtir une culture européenne de la gouvernance à multinationaux : le suivi du Livre blanc du Comité des régions », J.O.U.E. C 113/62, 18 mars 2012.

Committee of the Regions, Resolution on the European Commission's - Annual Growth Survey 2016, RESOL-VI/008, 116th plenary session, 10-11 February 2016.

XXII. Synthèses de la législation européenne

Europa, Synthèses de la législation de l'UE, « Réviser le pacte de stabilité et de croissance : Les finances publiques dans l'UEM – 2006 », Office des publications, Document n°DC0304, 15 juin 2006.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « La construction européenne à travers les traités - Les politiques de l'Union ».

EUROPA, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Sortir de la crise », Bruxelles, 2009.

Europa, Synthèses de la législation de l'Union européenne, Marché intérieur, « Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne », 2009.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Les coopérations renforcées », 15 mars 2010.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Répartition des compétences au sein de l'Union européenne », 23 mars 2010.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Traité de Maastricht sur l'Union européenne », 15 octobre 2010.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « L'Acte unique européen AUE », 26 octobre 2010.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) », 5 janvier 2012.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques », 25 janvier 2012.

Europa, Espaces actualités, Union européenne, « Cadre financier pluriannuel 2014-2020 », 2013.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Méthode communautaire et inter-gouvernementale », janvier 2014.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « Cohésion économique, sociale et territoriale », 24 août 2014.

Europa, Synthèse de la législation de l'Union européenne, « La libre circulation des capitaux », Banques et finances, 07 juin 2016.

Europa, Synthèses de la législation de l'Union européenne, « Union européenne », Glossaire des synthèses, 4 février 2017.

Europa, Agences et autres organes de l'Union européenne, Informations générales sur l'Union européenne, 11 mars 2017.

XXIII. Cour des comptes européennes

Cour des comptes européenne CCE, « La surveillance bancaire européenne prend forme : L'ABE évolue dans un contexte mouvant », Rapport spécial n°05, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2014, 72 pages.

Cour des comptes européenne CCE, « L'assistance financière aux pays en difficulté », Rapport spécial n°18/2015, 2015, 120 pages.

Cour des comptes européenne CCE, « La surveillance, par l'UE, des agences de notation de crédit est bien en place, mais elle n'est pas encore totalement efficace », Rapport spécial n°22/2015, Luxembourg, 2015.

Cour des comptes européenne CCE, « La surveillance des agences de notation de crédit reste perfectible, estime l'auditeur externe de l'UE », Communiqué de presse, Luxembourg, 1^{er} février 2016.

Cour des comptes européenne CCE, « Mécanisme de surveillance unique : les débuts sont

réussis, mais des améliorations sont nécessaires », Rapport spécial n°29/2016, Luxembourg, 18 novembre 2016, 136 pages.

XXIV. Documents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), Études économiques de « l'Union européenne », Synthèse : « Evaluation et recommandations : L'Union européenne doit affronter les conséquences de la crise économique et se placer sur une trajectoire de croissance durable et plus forte », Éd. OCDE, mars 2012, 99 pages.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », Éd. OCDE, 28 mars 2013.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), « Études économiques de l'OCDE : Grèce 2013 », Éd. OCDE, novembre 2013.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), « Études économiques de l'OCDE : zone euro. Pour un meilleur fonctionnement de la zone euro : L'Union bancaire et le cadre budgétaire », Paris : OCDE, avril 2014, 90 pages.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), « Etudes économiques de l'Union européenne et de la zone euro 2016 », Paris, Éd. OCDE, 10 juin 2016

XXV. Documents officiels des Associations, des Confédérations internationales et européennes, des Fédérations, des Groupes du Parlement européen, des Institutions, et des Organisations

Agreement on the functioning of the single resolution fund, Working document n°1, Draft IGA-IGC-SRF, 8 january 2014.

Banque des Règlements Internationaux (BRI), Comité de Bâle sur le contrôle bancaire CBCB, Révision de l'approche standard pour le risque de crédit, Deuxième document consultatif, Document publié aux fins de consultation pour commentaires jusqu'au 11 mars 2016, décembre 2015.

Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « Position de la CES sur la stratégie Europe 2020 – une évaluation », Bruxelles, 15 mars 2013.

Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Discours de B. SEGOL, Secrétaire générale de la Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), « Conférence de l'UE sur les conditions de travail », Bruxelles, 28 avril 2014.

Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Emploi / Europe 2020, Politique du marché du travail : « Pour une évaluation à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 », Adoptée au Comité exécutif les 11-12 mars 2014, Bruxelles, 26 mars 2014.

Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), EU 2020 : Un premier commentaire de la CES, Consultation on the Future EU 2020 Strategy - final, Bruxelles, 8 janvier 2010.

Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Programme mieux légiférer : « Résolution de la CES Stop à la déréglementation de l'Europe : Repensez Refit », Bruxelles, 3 décembre 2013.

Confédération européenne des syndicats (CES/ETUC), Rapport de la CES sur la « Révision de la gouvernance économique européenne (position de la CES) », Bruxelles, 17 décembre 2014.

Conseil de l'Europe, Rapport fait par LENAERTS K., Le droit social de l'Union européenne et la Charte sociale européenne, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2015, 12 pages.

DANIEL J., DAVIS J., FOUAD M., VAN RIJCKEGHEM C., L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance, Fonds monétaire international : Division française des services linguistiques du FMI, Série de brochures n°55-F, août 2006, 88 pages.

European Green Party (EGP) and European Free Alliance (EFA), REPASI R., « Short Study: An intergovernmental treaty on the Single Resolution Mechanism (SRM) violates European law and can be challenged in the court », Strasbourg : Sven Giegold MdEP - Groupe des Verts/Alliance libre européenne au Parlement européen, 16 janvier 2014, 5 pages.

Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (FETBB), « Position de la FETBB : Le programme de l'Union européenne pour une « réglementation intelligente » constitue une menace pour le milieu du travail et les conditions de travail », Bruxelles, 4 juin 2014.

Financial Stability Board (FSB), Financial Stability Board reports to G20 Leaders on global financial reforms, Réf. n°54/2010, 12 novembre 2010.

Fonds Monétaire International (FMI), « Access policy and limits in the credit tranches and under the extended fund facility and on overall access to the fund's general resources, and exceptional access policy-Review and modification », Décision n°14064-(08/18), Legal Department of the IMF, adopted 22 février 2008.

Fonds Monétaire International (FMI), Bulletin du FMI en ligne, « Programme de la Grèce : Le FMI approuve un prêt de 30 milliards d'euros en faveur de la Grèce au titre de la procédure accélérée », 9 mai 2010.

ISDA (International Swaps and Derivatives Association), Greek Sovereign CDS Credit Event Frequently Asked Questions (FAQ) March 9, 2012, 3 pages.

La Convention européenne, Le Secrétariat, Contribution présentée par Mme PERVENCHE B., membre suppléant de la Convention : « Quel exécutif pour l'Europe ? », CONV 397/02 CONTRIB 139, Bruxelles, 12 novembre 2002.

Maison Européenne des Pouvoirs Locaux Français (MELPF), « Conditionnalité macroéconomique des fonds européens : inquiétude des élus locaux français », Association des maires de France - AMF, Réf. BW10791, Paris, 1^{er} décembre 2011.

Organisation des Nations Unies, Site officiel de l'ONU, « La libre concurrence est un outil pour sortir de la crise, rappelle la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : CNUCED », Centre d'Actualité de l'ONU : les dépêches du Service d'informations de l'ONU, 8 novembre 2010.

Organisation des Nations Unies, « Des experts de l'ONU appellent l'UE à chercher des solutions à la crise économique respectueuses des droits de l'homme », Centre d'actualités de l'ONU, 5 octobre 2012.

Organisation des Nations Unies, « Plus de 2,1 millions d'emplois pourraient être créés grâce au plan d'investissement européen, selon l'OIT », Service d'informations de l'ONU, Centre d'actualités, janvier 2015.

Organisation internationale du travail (OIT), Etude sur la croissance et l'équité, « Une stratégie d'investissement orientée vers l'emploi pour l'Europe », 28 janvier 2015.

Parti écologiste « Ecolo », « Europe : Europe International Coopération au développement. Asile et migration », Programme Ecolo 2014, Livre Relations internationales, Chapitre EU-ROPE, Bruxelles, 78 pages.

XXVI. Jurisprudence et autres documents de la Cour de justice de l'Union européenne

CJCE, arrêt du 13 juin 1958, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, aff. C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7.

CJUE, arrêt du 5 décembre 1963, Henricot e.a. c/ Haute Autorité, aff. C-23/63, EU:C:1963:52.

CJCE, arrêt du 10 décembre 1969, Commission des Communautés européennes c/ République française, aff. jointes 6 et 11-69, ECLI:EU:C:1969:68.

CJCE, arrêt du 31 mars 1971, Communautés européennes c/ Conseil des Communautés européennes, aff. C-22-70, ECLI:EU:C:1971:32.

CJUE, arrêt du 4 octobre 1979, Dumortier e.a. c/ Conseil, aff. C-64/76, EU:C:1979:223.

CJCE, arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland BV c/ Commission des Communautés européennes, aff. 730/79, ECLI:EU:C:1980:209.

CJCE, arrêt du 29 octobre 1980, SA Roquette Frères c/ Conseil des Communautés européennes, aff. C-138/79, ECLI:EU:C:1980:249.

CJCE, arrêt du 5 mai 1981, Commission des Communautés européennes c/ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, aff. C-804/79, ECLI:EU:C:1981:93.

CJCE, arrêt du 11 novembre 1981, International Business Machines Corporation c/ Commission des Communautés européennes, aff. 60/81, ECLI:EU:C:1981:264.

CJCE, arrêt du 11 novembre 1981, Procédure pénale c/ Guerrino Casati, aff. C-203/80, ECLI:EU:C:1981:261.

CJUE, arrêt du 4 février 1982, Buyl e.a. c/ Commission, aff. C-817/79, EU:C:1982:36.

CJCE, arrêt du 4 février 1982 (première chambre), Robert Adam c/ Commission des Communautés européennes, aff. C-828/79, ECLI:EU:C:1982:37.

CJCE, arrêt du 4 février 1982 (première chambre), Dino Battaglia c/ Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1982:38.

CJCE, arrêt du 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen, aff. C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

CJUE, arrêt du 28 avril 1988, Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) et CPC España SA c/ Conseil des Communautés européennes, aff. jointes 31/86 et 35/86, ECLI:EU:C:1988:211.

CJCE, arrêt du 30 janvier 1992, Società Finanziaria siderurgica Finsider SpA e.a. c/ Commission des Communautés européennes, aff. jointes C-363/88 et C-364/88, ECLI:EU:C:1992:44.

CJUE, avis du 10 avril 1992, avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa du traité, avis 1/92, EU:C:1992:189.

CJCE, arrêt du 30 juin 1993, Parlement européen c/ Conseil des Communautés européennes et Commission des Communautés européennes, aff. jointes C-181/91 et C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271.

CJCE, arrêt du 2 mars 1994, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-316/91, ECLI:EU:C:1994:76.

CJUE, arrêt du 30 mars 1995, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-65/93, ECLI:EU:C:1995:91.

Trib., arrêt du 27 avril 1995 (dixième chambre), Casillo Grani SNC c/ Commission des Communautés européennes, aff. T-443/93, ECLI:EU:T:1995:81.

Trib., arrêt du 27 avril 1995 (deuxième chambre élargie), Association of Sorbitol Producers within the EC (ASPEC), Cerestar Holding BV, Roquette Frères SA et Merck oHG c/ Commission des Communautés européennes, aff. T-435/93, ECLI:EU:T:1995:79.

CJCE, arrêt du 10 mai 1995, Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne, aff. C-417/93, ECLI:EU:C:1995:127.

CJCE, arrêt du 5 juillet 1995, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-21/94, ECLI:EU:C:1995:220.

CJCE, arrêt du 10 juin 1997, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-392/95, ECLI:EU:C:1997:289.

Trib., arrêt du 15 décembre 1999 (deuxième chambre élargie), Freistaat Sachsen, Volkswagen AG et Volkswagen Sachsen GmbH c/ Commission des Communautés européennes, aff. jointes T-132/96 et T-143/96, ECLI:EU:T:1999:326.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 27 janvier 2000, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et Jean-Jacques Goupil c/ Commission des Communautés européenne, aff. C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:54.

CJCE, arrêt du 4 juillet 2000, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et Jean-Jacques Goupil c/ Commission des Communautés européenne, aff. C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361

CJCE, avis du 18 avril 2002, avis rendu en vertu de l'article 300, paragraphe 6, CE, avis 1/00, ECLI:EU:C:2002:231.

CJCE, arrêt du 10 décembre 2002, Commission des Communautés européennes c/ Camar Srl e.a., Aff. C-312/00 P, ECLI:EU:C:2002:736.

CJCE, Prise de position de l'Avocat du 19 mai 2004, Commission des communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-27/4, ECLI:EU:C:2004:313.

CJCE, arrêt du 13 juillet 2004 (assemblée plénière), Commission des communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-27/4, ECLI:EU:C:2004:436.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 10 mars 2005, Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, aff. C-433/03, ECLI:EU:C:2005:153.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 25 novembre 2004, Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg, aff. C-266/03, ECLI:EU:C:2004:750.

CJCE, arrêt du 2 juin 2005 (première chambre), Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg, aff. C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341.

CJCE, arrêt du 14 juillet 2005 (deuxième chambre), Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, aff. C-433/03, ECLI:EU:C:2005:462.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 22 septembre 2005, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-217/04, ECLI:EU:C:2005:574.

CJCE, arrêt du 2 mai 2006 (grande chambre), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-217/04, ECLI:EU:C:2006:279.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général M. M. Polares Maduro présentées le 7 septembre 2006, Agraz, SA et autres c/ Commission des Communautés européennes, aff. C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:536.

CJCE, arrêt du 9 novembre 2006 (première chambre), Agraz, SA et autres c/ Commission des Communautés européennes, aff. C-243/05 P, ECLI:EU:C:2006:708.

Trib., arrêt du 13 décembre 2006 (première chambre), Julia Abad Pérez e.a. c/ Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, aff. T-304/01, ECLI:EU:T:2006:389.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 11 septembre 2007, Skatteverket c/ A., aff. C-101/05, ECLI:EU:C:2007:493.

CJCE, Ordonnance du 4 octobre 2007 (troisième chambre), É.R. e.a. / Conseil et Commission, C-100/07, EU:C:2007:585.

CJCE, arrêt du 22 novembre 2007 (deuxième chambre), Cofradía de pescadores « San Pedro » de Bermeo e.a. c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-6/06 P, ECLI:EU:C:2007:702.

CJCE, arrêt du 18 décembre 2007 (grande chambre), Skatteverket c/ A., aff. C-101/05, ECLI:EU:C:2007:804.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 20 février 2008, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) e.a. c/ Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, aff. jointes C-120/06 P et C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:98.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 3 avril 2008, Athinaïki Techniki AE contre Commission des Communautés européennes, aff. C-521/06 P, ECLI:EU:C:2008:192.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général M. M. Poiares Maduro présentées le 21 mai 2008, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres c/ Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable et Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Aff. C-127/07, ECLI:EU:C:2008:292.

Trib., arrêt du 9 juillet 2008 (troisième chambre), Trubowest Handel GmbH et Viktor Makarov c/ Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes, aff. T-429/04, ECLI:EU:T:2008:263.

CJCE, arrêt du 17 juillet 2008 (quatrième chambre), Athinaïki Techniki AE contre Commission des Communautés européennes, aff. C-521/06 P, ECLI:EU:C:2008:422.

CJCE, Conclusions de l'Avocat général du 17 juillet 2008, British Aggregates Association c/ Commission des Communautés européennes et Royaume-Uni, aff. C-487/06, ECLI:EU:C:2008:419.

CJCE, arrêt du 9 septembre 2008, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) e.a., aff. jointes C-120/06 P et C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:476.

CJCE, arrêt du 11 septembre 2008 (première chambre), République fédérale d'Allemagne (C-75/05 P), Glunz AG et OSB Deutschland GmbH (C-80/05 P) c/ Kronofrance SA, aff. jointes C-75/05 P et C-80/05 P, ECLI:EU:C:2008:482.

Trib., Ordonnance du 14 novembre 2008 (première chambre), Agraz, SA et autres c/ Commission des Communautés européennes, aff. T-285/03 DEP, ECLI:EU:T:2008:497.

CJCE, arrêt du 16 décembre 2008 (grande chambre), Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres c/ Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable et Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, aff. C-127/07, ECLI:EU:C:2008:728.

CJCE, arrêt du 22 décembre 2008 (troisième chambre), British Aggregates Association c/ Commission des Communautés européennes et Royaume-Uni, aff. C-487/06, ECLI:EU:C:2008:757.

CJUE, arrêt du 16 juillet 2009 (deuxième chambre), Futura Immobiliare srl Hotel Futura e.a. c/ Comune di Casoria, aff. C-254/08, ECLI:EU:C:2009:479.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 1^{er} octobre 2009, Commission européenne c/ Royaume de Suède, aff. C-246/07, ECLI:EU:C:2009:589.

CJUE, Conclusion de l'Avocat général du 1^{er} octobre 2009, The Queen, à la demande de Vodafone Ltd et autres c/ Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, aff. C-58/08, ECLI:EU:C:2009:596.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 29 octobre 2009, Trubowest Handel GmbH et Viktor Makarov c/ Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, aff. C-419/08, ECLI:EU:C:2009:678.

Trib., arrêt du 30 novembre 2009 (troisième chambre), République française et France Télécom SA c/ Commission des Communautés européennes, aff. jointes T-427/04 et T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474.

CJCE, arrêt du 10 septembre 2009 (troisième chambre), Plantanol GmbH & Co. KG c/ Hauptzollamt Darmstadt, aff. C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539.

Trib., arrêt du 2 mars 2010 (troisième chambre), Arcelor SA c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. T-16/04, ECLI:EU:T:2010:54.

CJUE, arrêt du 18 mars 2010 (quatrième chambre), Trubowest Handel GmbH et Viktor Makarov c/ Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, aff. C-419/08, ECLI:EU:C:2010:147.

CJUE, arrêt du 20 avril 2010 (grande chambre), Commission européenne c/ Royaume de Suède, aff. C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203.

CJUE, arrêt du 8 juin 2010 (grande chambre), The Queen, à la demande de Vodafone Ltd et autres c/ Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, aff. C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 7 septembre 2010, AJD Tuna Ltd c/ Direttur tal-Agrikultura u s-Sajd et Avukat Generali, Aff. C-221/09, ECLI:EU:C:2010:500.

CJUE, avis du 8 mars 2011 (assemblée plénière), avis au titre de l'article 300, paragraphe 6, CE, avis 1/09, ECLI:EU:C:2011:123.

CJUE, arrêt de la Cour du 17 mars 2011 (deuxième chambre), *AJD Tuna Ltd c/ Direttur tal-Agrikoltura u s-Sajd et Avukat Generali*, aff. C-221/09, ECLI:EU:C:2011:153.

CJUE, arrêt du 12 mai 2011 (troisième chambre), *Grand-Duché de Luxembourg c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-176/09, ECLI:EU:C:2011:290.

CJUE, « Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles », J.O.U.E. C-338/01, 06 novembre 2012.

Trib., arrêt du 7 novembre 2012, *Syndicat des thoniers méditerranéens e.a. c/ Commission européenne*, aff. T-574/08, EU:T:2012:583.

CJUE, ordonnance du Président de la Cour du 4 octobre 2012, *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:620.

CJUE, arrêt du 27 novembre 2012 (assemblée plénière), *Thomas Pringle c/ Government of Ireland*, aff. C-370/12, ECLI-EU-C-2012-756.

CJUE, Communiqué de presse n°154/12, « La Cour de justice donne son feu vert au mécanisme européen de stabilité (MES) », arrêt dans l'affaire C-370/12, *Thomas Pringle c/ Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, Luxembourg*, le 27 novembre 2012.

CJUE, Prise de position de l'Avocat général du 26 octobre 2012, *Thomas Pringle c/ Government of Ireland, Ireland et The Attorney General*, (demande de décision préjudicielle de la Supreme Court, Irlande), aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675.

CJUE, arrêt du 14 mars 2013 (quatrième chambre), *Agrargenossenschaft Neuzelle eG c/ Landrat des Landkreises Oder-Spre*, aff. C-545/11, ECLI:EU:C:2013:169.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général Mme Juliane Kokott présentées le 16 mai 2013, *Sky Italia Srl c/ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, aff. C-234/12, ECLI:EU:C:2013:323.

CJUE, arrêt de la Cour du 18 juillet 2013 (deuxième chambre), *Sky Italia Srl c/ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, aff. C-234/12, ECLI:EU:C:2013:496.

CJUE, arrêt du 12 septembre 2013 (grande chambre), *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 12 septembre 2013, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-270/12, ECLI:EU:C:2013:562.

Trib., arrêt du 16 septembre 2013 (première chambre), *Animal Trading Company (ATC) BV e.a. c/ Commission européenne*, aff. T-333/10, ECLI:EU:T:2013:451.

CJUE, arrêt du 21 novembre 2013 (deuxième chambre), *Deutsche Lufthansa AG c/ Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, aff. C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755.

CJUE, *Aperçu des travaux de la Cour de justice, du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, Rapport annuel 2012, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2013.

CJUE, arrêt du 22 janvier 2014 (grande chambre), *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c/ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

Trib., arrêt du 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV c/ Commission européenne*, aff. T-319/11, ECLI:EU:T:2014:186.

Trib., ordonnance du 25 juin 2014 (quatrième chambre), *Alessandro Accorinti et autres c/ Banque centrale européenne (BCE)*, aff. T-224/12, ECLI:EU:T:2014:611.

Trib., recours introduit le 26 juin 2014 - *Theodorakis et Theodoraki/Conseil*, aff. T-495/14, J.O. C 292, 1^{er} septembre 2014, pp. 52–53.

Trib., recours introduit le 26 juin 2014 - *Berry Investments c/ Conseil*, aff. T-496/14 J.O. C 292 du 1^{er} septembre 2014.

Trib., ordonnance du 16 octobre 2014 (première chambre), *Konstantinos Mallis et Elli Konstantinou Malli c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE)*, aff. T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909.

Trib., ordonnance du 10 novembre 2014 (première chambre), *Ledra Advertising Ltd c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE)*, aff. T-289/13, ECLI:EU:T:2014:981.

Trib., ordonnance du 10 novembre 2014 (première chambre), *Andreas Eleftheriou e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne*, aff. T-291/13, ECLI:EU:T:2014:978.

Trib., ordonnance du 10 novembre 2014 (première chambre), *Christos Theophilou et Eleni Theophilou c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE)*, aff. T-293/13, ECLI:EU:T:2014:979.

CJUE, *Conclusions de l'Avocat général* du 20 novembre 2014, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, aff. C-507/13, ECLI:EU:C:2014:2394.

CJUE, ordonnance du président de la Cour du 9 décembre 2014, *Royaume-Uni c/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-507/13, ECLI:EU:C:2014:2481.

CJUE, *Conclusions de l'Avocat général* du 18 décembre 2014, *Conseil de l'Union européenne c/ Commission européenne*, aff. C-409/13, ECLI:EU:C:2014:2470.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 14 janvier 2015, Peter Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 29 janvier 2015, Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. 28/12, ECLI:EU:C:2015:43.

CJUE, arrêt du 14 avril 2015 (grande chambre), Conseil de l'Union européenne c/ Commission européenne, aff. C- 409/13, ECLI:EU:C:2015:217.

CJUE, arrêt du 28 avril 2015, Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282.

CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2015, Gauweiler e.a. c/ Deutscher Bundestag, aff. C-62/14, ECLI-EU-C-2015-400.

CJUE, arrêt du 11 juin 2015 (première chambre), Stefan Fahrenbrock e.a. c/ Hellenische Republik, aff. jointes C-226/13, C-245/13, C-247/13 et C-578/13, ECLI:EU:C:2015:383.

Trib., ordonnance du 1^{er} septembre 2015, Alcimos Consulting SMPC c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-368/15 R, ECLI-EU-T-2015-584.

CJUE, recours introduit le 29 septembre 2015, Royaume d'Espagne / Conseil de l'Union européenne, aff. C-521/15, affaire en cours.

Trib., ordonnance du 5 octobre 2015, (quatrième chambre), Georgios Kafetzakis et autres c/ Parlement européen et autres, aff. T-38/14, ECLI-EU-T-2015-785.

Trib., ordonnance du 5 octobre 2015, (quatrième chambre), Grigoris Grigoriadis et autres c/ Parlement européen et autres, aff. T-413/14, ECLI-EU-T-2015-786.

Trib., arrêt du 7 octobre 2015 (quatrième chambre), Alessandro Accorinti e.a. c/ Banque centrale européenne (BCE), aff. T-79/13, ECLI:EU:T:2015:756.

Trib., communiqué de presse, « Le préjudice subi en 2012 par les détenteurs privés de titres de créance grecs dans le cadre de la restructuration de la dette publique de l'État grec n'est pas imputable à la BCE, mais aux risques économiques normalement inhérents aux activités du secteur financier », communiqué de presse n°119/15, arrêt dans l'affaire T-79/13 Alessandro Accorinti e.a. c/ BCE, Luxembourg, 7 octobre 2015.

CJUE, arrêt du 8 mars 2016, République hellénique c/ Commission européenne, aff. C-431/14 P, EU:C:2016:145.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 21 avril 2016, Ledra Advertising Ltd e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne., aff. C-8/15, EU:C:2016:290.

CJUE, Conclusions de l'Avocat général du 18 février 2016, Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, ECLI:EU:C:2016:102.

CJUE, ordonnance du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, ECLI:EU:C:2016:767.

CJUE, arrêt du 19 juillet 2016 (grande chambre), Tadej Kotnik e.a. c/ Državni zbor Republike Slovenije, aff. C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570.

CJUE, La Communication de la Commission concernant les aides au secteur bancaire est valide, Communiqué de presse n°80/16, Luxembourg, 19 juillet 2016.

CJUE, arrêt du 20 septembre 2016 (grande chambre), Ledra Advertising Ltd e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. jointes C-8/15 P à C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701.

CJUE, arrêt du 20 septembre 2016 (grande chambre), Konstantinos Mallis e.a. c/ Commission européenne et Banque centrale européenne (BCE), aff. jointes C-105/15 P à C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702.

CJUE, Communiqué de presse n°102/16, « La Cour confirme le rejet des recours en annulation et rejette sur le fond les recours en indemnité concernant la restructuration du secteur bancaire chypriote », Luxembourg, 20 septembre 2016.

CJUE, arrêt du 5 octobre 2016 (septième chambre), F. Hoffmann-La Roche AG c/ Accord Healthcare OÜ, aff. C-572/15, ECLI:EU:C:2016:739.

CJUE, arrêt du 26 octobre 2016 (dixième chambre), Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) et Commission européenne c/ Alouminion tis Ellados VEAE, aff. C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797.

XXVII. Jurisprudence des Etats membres

Conseil constitutionnel de la France, Décision n°2012-653 DC du 09 août 2012 : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, Communiqué de presse - 2012-653 DC, 2012.

Conseil constitutionnel, Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, J.O. du 11 août 2012, Texte n° 70, Rec. ECLI:FR:CC:2012:2012.653.DC, p.453.

Conseil constitutionnel, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, Commentaire : Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012.

Constitutional Court of the Republic of Poland, The Act of 11 May 2012 on the ratification of the European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, Judgment of 26 June 2013, Ref. No. K 33/12, 63/5/A/2013, published in the Journal of Laws - Dz. U., 18 July 2013.

Constitutional Tribunal of Austria, Antrag von Heinz-Christian Strache zu ESM aus formalen Gründen unzulässig, case number G 104/12-8 SV 1/12-8 25, Judgment of 25 February 2013.

Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 30 juin 2009 au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne, BVerfG, 2 BvE 2/08.

Cour constitutionnelle allemande, arrêt du 6 juillet 2010, aff. Honeywell, BVerfG, 6 juillet 2010, 2 BvR 2661/06.

Federal constitution Court of Germany, BVerfG, Judgment of the Second Senate of 18 March 2014 - 2 BvR 1390/12.

Federal constitutional Court of Germany, Order of the Second Senate of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13.

Supreme Court of Estonia, A request of the Chancellor of Justice to declare Article 4(4) of the Treaty establishing the European Stability Mechanism signed on 2 February 2012 in Brussels to be in conflict with the Constitution, Number of the case 3-4-1-6-12, Request n°8 of the Chancellor of Justice of 12 March 2012, 12 July 2012.

Supreme Court of Ireland, Judgment of the Court delivered pursuant to the provisions of Article 34.4.5° by Finlay CJ, Case Crotty v. An Taoiseach, n°12036P, Dublin, 9 April 1987.

Supreme Court of Ireland, Pringle v Government of Ireland and Others, Judgment delivered by Supreme Court on 31/7/2012, [2012] IESC 47, 7 August 2012.

Supreme Court of Ireland, Pringle v Government of Ireland and Others, Judgment delivered by Supreme Court on 31/7/2012, [2012] IESC 47, 7 August 2012.

XXVIII. Jurisprudence internationale

Cour internationale de Justice (CIJ), Compétence de l'assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, Avis consultatif du 3 mars 1950, C. I. J. Recueil 1950, p. 4.

Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 27 août 1952, affaire relative aux droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc, France c/ Etats-Unis D'Amérique, Rec. 1952.

Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 19 mai 1953, Grèce c/ Royaume-Uni, affaire Ambatielos, (fond : obligation d'arbitrage), C.I.J. Recueil 1953, p. 10.

Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 25 juillet 1974, affaire de la compétence en matière de pêcheries, (République fédérale d'Allemagne c/ Islande), C.I.J. Recueil 1974, p.175.

Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 19 décembre 1978, affaire du plateau continental de la mer Égée, Grèce c/ Turquie, C.I.J., Recueil 1978, p.3.

Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 27 juin 1986, affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Nicaragua c/ États-Unis d'Amérique, C.I.J., Recueil 1986, p.14.

Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 20 décembre 1988, affaire relative à ses actions armées frontalières et transfrontalières, Nicaragua c/ Honduras, C.I.J. Recueil 1988, p.69.

Cour internationale de Justice (CIJ), arrêt du 3 février 1994, Lybie c/ Tchad, affaire du différend territorial, Rec. 1994, p.6.

Organe de règlement des différends (ORD), Organisation mondiale du commerce (OMC), Brésil c/ Communautés européennes (Mesures affectant l'importation de certains produits de volailles), WT/DS69/AB/R, rapport de l'Organe d'appel, 13 juillet 1998.

CEDH, arrêt du 18 février 1999, Matthews c/ Royaume-Uni, requête n°24833/94.

CEDH, arrêt de la Grande Chambre du 28 septembre 2005, Broniowski c/ Pologne, Grande Ch., n°31443/96, 2004-V.

CEDH, arrêt de chambre du 21 juillet 2016, aff. Mamatas et autres c/ Grèce, requêtes n°63066/14, 64297/14 et 66106/14, CEDH 256 (2016).

CIRDI, Poštová banka, a.s. et ISTROKAPITAL SE c/ République hellénique, CIRDI aff. n°ARB/13/8, 29 septembre 2016.

XXIX. Documents officiels des Etats membres

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), Gouvernement de Luxembourg, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « L'Union économique et monétaire : origine, fonctionnement et futur : Le concours mutuel de l'article 143 TFUE », 2004.

Deutsche Bundesbank, Eurosystem, « Financing and representation in the International Monetary Fund », Publications of the Deutsche Bundesbank, *Monthly Bulletin*, mars 2010, pp.51-64.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « European Financial Stability Facility », Recueil des sociétés et associations, Publications prévues par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et par la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, Mémorial Journal Officiel du Grand-duché de Luxembourg, C - n°1189, 8 juin 2010, 48 pages.

House of Lords, European Union Committee, The Future of Economic Governance in the EU, 24 March 2011, HL 124-I of session 2010–12.

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), Gouvernement de Luxembourg, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « Le Mécanisme de stabilité financière », Synthèse n°063, 2012.

Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, Drucksache 17/9045, Drucksache 17/10172, Deutscher Bundestag – 17° Wahlperiode.

République fédérale d'Allemagne - Ministère fédéral des Finances (Bundesministerium der Finanzen, BMF), HERZER M. et al., « Les mécanismes d'aides financières », Missions allemandes en France, Centre d'information de l'ambassade d'Allemagne (CIDAL), 30 juillet 2012.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Rapport sur la politique européenne du gouvernement luxembourgeois 2012-2013, Ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction des relations économiques internationales et des affaires européennes (D II), octobre 2013, 95 pages.

République lituanienne - Seimas, Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière : « Conférence interparlementaire sur la GEF », Présidence lituanienne du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2013, Vilnius, 16 et 17 octobre 2013.

Gouvernement fédéral allemand, Plan de sauvetage de l'Euro, « La Cour constitutionnelle fédérale rejette les recours contre le MES », Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, 18 mars 2014.

Grand-Duché de Luxembourg, Ministère des Finances, Commission économique, Procédure consultative : « Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant : la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie et la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances », Projet n°16/2014-1, n°65975 Chambre des députés Session extraordinaire 2013-2014, 25 avril 2014.

République fédérale d'Allemagne - Ministère fédéral allemand des Finances (Bundesministerium der Finanzen, BMF), « Les aides financières européennes : le MES, « Vue d'ensemble des programmes d'aide financière du MES actualisés sur une base mensuelle (état au 31 mars 2014) », Dossier : Des chiffres et des faits, 30 avril 2014.

Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg, Ministère des Affaires étrangères, « La Commission peut retirer une proposition législative si des amendements apportés par le Conseil ou le Parlement dénaturent la proposition dans un sens contraire à son objectif, estime la Cour de justice de l'UE », Traités et Affaires institutionnelles, 14 avril 2015.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Conférence sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne – Débat sur le contrôle parlementaire et le déficit démocratique lors du deuxième panel », Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2015, 09 et 10 novembre 2015.

UK Government, The process for withdrawing from the European Union Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, Europe Directorate, Foreign and Commonwealth Office, London, February 2016.

République fédérale d'Allemagne - Ministère fédéral des Finances (Bundesministerium der Finanzen, BMF), « La stabilisation de la zone euro : Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) », Dossier sur l'Europe, 1^{er} février 2017.

XXX. Documents officiels de la France

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (DIACT), Note à la Commission européenne, « *Régime cadre temporaire d'interventions publiques en capital investissement dans les PME* », Le texte du présent régime d'aide cadre est mis en ligne sur le site internet de la « DIACT » à l'adresse suivante : <http://territoires.gouv.fr/la-datar>

Présidence de la République Française, Les Actualités, « Signature des accords de soutien à la filière automobile », Palais de l'Élysée, 9 février 2009.

République française - Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, BRICONGNE J.-C., La crise des « subprimes » : de la crise financière à la crise économique, Institut national de la statistique et des études économiques INSEE, Paris, édition mars 2009.

République française - Ministère des Affaires étrangères et européennes, « Déclaration du président de la République française et de la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne », Deauville, 18 octobre 2010.

République française - Ministère du Redressement productif, Secteurs industriels : automobile – « Le pacte automobile et autres mesures générales », Portail de l'industrie, 21 octobre 2010.

Présidence de la République française, Conférence de presse conjointe de M. le Président de la République et de MM. Angela MERKEL Chancelière fédérale d'Allemagne, Palais de l'Élysée, 5 décembre 2011.

Légifrance, Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JORF n°0294 du 18 décembre 2012.

Représentation permanente auprès de l'Union européenne, République française, « La politique de cohésion : discussions pour la période 2014 – 2020 », 15 janvier 2013.

Représentation permanente auprès de l'Union européenne, République française, « L'Europe sociale : une coopération accrue entre les Etats membres », 14 mai 2013.

République française - Ministère des Finances et des Comptes publics - Direction du budget, « Le Six-pack : six mesures législatives visant à renforcer la gouvernance économique européenne », Forum de la performance - 2014, 23 janvier 2014.

République française, Représentation française permanente auprès de l'Union européenne, « L'Union économique et monétaire », 26 février 2015.

Légifrance, Code monétaire et financier français, version consolidée au 4 mars 2016.

République française - Ministère de l'Économie et des Finances, Institut national de la statistique et des études économiques INSEE, « Ratios de déficit public et de dette publique », Rubrique : Définitions, méthodes et qualité, 13 janvier 2016.

Représentation française permanente auprès de l'Union européenne, « L'Union économique et monétaire », 26 février 2015.

XXXI. La Documentation française

JACQUET P., PISANI-FERRY J. (dir.), « Questions européennes », Paris : Éd. La Documentation française, Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique (CAE) par Christine Carl, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 2001, 271 pages.

LEVET J.-L. (dir.), « Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie », Paris : La Documentation française, Commissariat général du Plan (CGP), Direction de l'information légale et administrative - DILA, octobre 2003, 205 pages.

JACQUELAIN V., « Convergence nominale et convergence réelle des nouveaux Etats membres (NEM) », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, Analyses Economiques DP, n°45, juillet 2004.

PÉBEREAU M., « Dette et déficits publics : l'analyse du rapport Pébereau (2006) », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 17 septembre 2007.

TERPAN F., « La démocratie européenne : progrès accomplis et difficultés persistantes », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, Questions internationales n°45, septembre-octobre 2010.

LE GRIP C., PLAGNOL H., « Un chemin pour un pilotage économique européen », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, Rapports publics, décembre 2010, 39 pages.

Lettre commune de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, adressée à M. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, sur les propositions communes franco-allemandes pour protéger et renforcer l'Union économique et monétaire ainsi que la stabilité de la monnaie unique, Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, 17 août 2011.

TERPAN F., « Le traité de Lisbonne à l'épreuve de la crise économique - Démocratie européenne : avancées et limites », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative – DILA, 9 décembre 2011.

Dossier sur les institutions, « Le traité de Lisbonne à l'épreuve de la crise économique : Faiblesse de la gouvernance économique européenne », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 9 décembre 2011.

ARTHUIS J., « Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos », Rapport – Mission confiée par le Premier ministre, Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 6 mars 2012, 83 pages.

GAILLARD M., « De la Stratégie de Lisbonne à la Stratégie Europe 2020 », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 15 mars 2013.

DELPLA J., FARHI E., GOURINCHAS P.-O., TIROLE J., « Compléter l'Euro », Paris : Éd. La Documentation française : Rapports du Conseil d'Analyse Économique (CAE), Direction de l'information légale et administrative - DILA, Notes du conseil d'analyse économique n°3, avril 2013, pp.4-5.

JEFFERS E., PLIHON D., « Le shadow banking system et la crise financière », Paris : La Documentation française, *Cahiers français*, n°375, 2013, pp. 50-57.

Vie publique, « La politique budgétaire », Paris : La Documentation française, Direction de l'information légale et administrative - DILA, 12 juin 2013, disponible sur internet <URL : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/politique-budgetaire.html>

BÉNASSY-QUÉRÉA A., RAGOTB X., WOLFFC G., « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », Paris : La Documentation française : Rapports du Conseil d'Analyse Économique (CAE), Direction de l'information légale et administrative - DILA, Notes du conseil d'analyse économique, communiqué de Presse n°29, Paris, 18 février 2016, 12 pages.

XXXII. Assemblée nationale française : Documents officiels

Assemblée nationale (Ass. nat.), « Proposition de résolution sur la communication de la Commission européenne relative aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, (2005-2008) », Rapport sur la proposition de résolution n°2328, COM (2005) 141 final / E 2861, Présenté par GARRIGUE D., 11 mai 2005.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, sur les défaillances de la régulation bancaire et financière, présenté par M. SÉBASTIEN HUYGHE, Rapport n°2208, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2009.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des Affaires européennes, Rapport d'information sur le gouvernement économique européen, Dossier législatif n°2922, Présenté par HERBILLON M. et CARESCHE C., 27 octobre 2010.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des affaires européennes, Rapport sur la politique de cohésion 2014-2020, Rapport d'information n°4292, Présenté par FORGUES P., GRUNY P., 1^{er} février 2012.

Assemblée nationale (Ass. nat.), « Projet de loi autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro », Présenté au nom du Premier ministre FILLON F. par JUPPÉ A., Dossier législatif n°4337, 8 février 2012.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait par PLAGNOL H., « Rapport sur le projet de loi n°4337 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro » et « Le projet de loi n°4336 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité », Rapports n°4347 et n°4348, Rapports fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale, 14 février 2012.

Assemblée nationale (Ass. nat.), « Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, renvoyé à la Commission des affaires étrangères », présenté par M. L. FABIUS ministre des Affaires étrangères au nom du Premier ministre AYRAULT J.-M., Dossier législatif n°197, Paris 19 septembre 2012.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport déposé par la Commission des affaires européennes, portant observations sur « le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Rapport d'information n°202, Présenté par CARESCHE Ch., 25 septembre 2012.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport fait par GUIGOU E., « Rapport sur le projet de loi n°197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Rapport n°205, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, 26 septembre 2012.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des affaires européennes, « Rapport sur le Pacte pour la croissance et l'emploi » arrêté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, Rapport d'information n°472, Présenté par HAMMADI R., RICHARD A., 4 décembre 2012.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des affaires européennes, « Rapport sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire ».

Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information n°1665, présenté par CARESCHE C., HERBILLON M., QUENTIN D., 18 décembre 2013.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Commission des affaires européennes, « Le semestre européen 2015 : mettre la croissance au cœur du projet européen », Rapport d'information, n°2478, DIAN 103/2014, Présenté par CARESCHE Ch., HERBILLON M., décembre 2014, 47 pages.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information sur le programme de stabilité pour les années 2015 à 2018 et le programme national de réforme, présenté par Mme RABAULT V., Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Coll. : Documents d'information de l'Assemblée nationale, avril 2015, 127 pages.

Assemblée Nationale (Ass. nat.), Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne n°2737 De M. Bruno LE ROUX et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen et apparentés, « Appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics »,

présenté par M. Joaquim PUEYO, Rapport n°2829, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015.

Assemblée nationale (Ass. nat.), Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur le renforcement de l'Union économique et monétaire, présenté par MM. CORDERY P. et RICHARD A., enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2016.

XXXIII. Cour des comptes française

Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, « Le rapport public annuel 2016 », février 2016.

Cour des comptes, Rapport public annuel 2017, Publications, Paris, février 2017.

Cour des comptes, La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2017), Publications, Paris, février 2017.

Cour des comptes, Chambres régionales & territoriales des comptes, Le rapport annuel 2017, T.1, Les observations, Paris, février 2017.

XXXIV. Sénat français : Documents officiels

Sénat, Rapport fait au nom la délégation pour l'Union européenne par HAENEL H., « Rapport sur les conséquences constitutionnelles des dispositions relatives aux parlements nationaux figurant dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe », Rapport d'information n°36, Session ordinaire de 2004-2005, 20 octobre 2004.

Sénat, Rapport de MM. Joël BOURDIN et Yvon COLLIN, « La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ? », Rapport d'information n°113/2007-2008, 5 décembre 2007.

Sénat, Rapport fait par FRANÇOIS-PONCET J., « Le traité de Lisbonne », Rapport d'information n° 188 (2007-2008), La commission des affaires étrangères, 30 janvier 2008.

Sénat, « Le contrôle de subsidiarité », Les activités européennes du Sénat concernent l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'OSCE, Commission des affaires européennes du Sénat, 1^{er} décembre 2009.

Sénat, Rapport fait par YUNG R., « L'Europe sociale, état des lieux et perspectives », Rapport d'information n°413, (2008-2009), fait au nom de la Commission des affaires européennes, 15 mai 2009.

Sénat, Rapport fait par MANIN Ph., « 57 propositions pour un nouvel ordre financier », Rapport d'information n°59 (2009-2010), fait au nom de la Commission des finances, 21 octobre 2009.

Sénat, « Le contrôle de subsidiarité », Les activités européennes du Sénat concernent l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Commission des affaires européennes du Sénat, 1^{er} décembre 2009.

Sénat, « Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat », Rapport d'information n°374 (2009-2010), fait par M. Jean ARTHUIS, au nom de la Commission des finances, 31 mars 2010.

Sénat, Réponse du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, J.O. Sénat du 21 avril 2011, p.1043.

Sénat, Rapport fait par P. MARINI, Communiqué sur « Les dispositions des articles L. 544-5et 544-6 du code monétaire et financier, relatives à la responsabilité des agences de notation », Paris, 15 octobre 2010.

Sénat, Rapport fait par M. Jean-François HUMBERT, « La crise économique et financière au Portugal », Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes, Rapport d'information n°249, session ordinaire de 2010-2011, enregistré à la Présidence du Sénat le 19 janvier 2011.

Sénat, Rapport fait par MM. HUMBERT J.-F., SUTOUR S., Rapport d'information n°645, Sénat - session ordinaire de 2010-2011, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la crise économique et financière en Grèce, enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juin 2011.

Sénat, Rapport fait par MARC F., « Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », Rapport d'information n°22, 9 octobre 2011.

Sénat, Rapport : Projet de loi de finances rectificative L. fin. rect. pour 2013, Rapport n°217 (2013-2014) de MARC F., Rapport fait au nom de la Commission des finances, 12 décembre 2012.

Sénat, Rapport fait par DELEBARRE M., « Proposition de résolution européenne présentée au nom de la Commission des affaires européennes en application de l'article 73 du règlement, sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020 », Session ordinaire de 2011-2012, Rapport d'information n°234, 9 janvier 2012.

Sénat, Proposition de résolution 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 E6740, Session ordinaire de 2011-2012, Rapport n°285, Rapport fait par M. Roland RIES, enregistré à la Présidence du Sénat le 24 janvier 2012.

Sénat, Rapport fait par M. NAVARRO R., « Proposition de résolution sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020 », Politique européenne

de cohésion 2014-2020, Rapport d'information n°313, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 31 janvier 2012.

Sénat, Rapport d'information fait par BERNARD-REYMOND P., « Les ressources propres du budget de l'Union européenne », Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes, Rapport d'information n°385, 21 février 2012.

Sénat, Rapport fait par BRICQ N., « Projet de loi de finances rectificative pour 2012 », Rapport d'information n°390 (2011-2012), fait au nom de la Commission des finances, 21 février 2012.

Sénat, Commission des Affaires européennes, « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) », Actualités européennes, 3 avril 2012.

Sénat, Rapport d'information fait au nom de la MCI fait par MONTESQUIOU A., « Agences de notation : pour une profession règlementée », Rapport, n°598 (2011-2012), 18 juin 2012.

Sénat, Compte rendu intégral des débats, Séance n°78, l'intervention de M. YUNG R., 5 juillet 2012.

Sénat, Rapport fait par MARC F., « Projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, Rapport d'information n°22 (2012-2013), fait au nom de la Commission des finances, 9 octobre 2012.

Sénat, Rapport fait par F. MARC, « Projet de loi organique (L. org.) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques », Rapport d'information n°83, 24 octobre 2012.

Sénat, Rapport fait par MARC F., « Proposition de résolution sur l'Union bancaire », Session ordinaire de 2012-2013, Rapport d'information n°127, 14 novembre 2012.

Sénat, Participation de la France au budget de l'Union européenne, fait par MM. MASSION Marc et ARTHUIS Jean, Commission des finances, 19 juin 2013.

Sénat, Rapport fait par MARC F., « Projet de loi de finances rectificative pour 2013 », Rapport d'information n°217 (2013-2014), fait au nom de la Commission des finances, 11 décembre 2013.

Sénat, Rapport YUNG R., « Proposition de résolution européenne au nom de la Commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le Mécanisme de résolution unique : nouvelle étape de l'Union bancaire », Rapport d'information n°389, Session ordinaire de 2013-2014, enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2014.

Sénat, Rapport fait par REYMOND P.-B., « L'Union européenne : du crépuscule au nouvel élan », Rapport d'information n°407 (2013-2014) fait au nom de la Commission des affaires européennes, 26 février 2014.

Sénat, Rapport fait par MARC F., « Le Mécanisme de résolution unique : nouvelle étape de l'Union bancaire », n°398, Session ordinaire de 2013-2014, enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2014.

Sénat, MASSION Marc, ARTHUIS Jean (Rapporteurs spéciaux), Le projet de budget 2014 de l'Union européenne, « Participation de la France au budget de l'Union européenne », Présentation des crédits par mission et décisions de la commission, PLF 2014.

Sénat, YUNG Richard, « Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière », Rapport d'information n°7, 9 octobre 2014.

Sénat, Rapport fait par De MONTGOLFIER A., « Projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique », Rapport d'information n°307 (2014-2015), 4 mars 2015.

Sénat, « Le programme d'assouplissement quantitatif de la BCE », Commission des Affaires européennes, Actualités européennes n°44 BCE et quantitative easing, 9 mars 2015.

Sénat, Rapport fait par M. Éric BOCQUET, Mme Fabienne KELLER, M. Richard YUNG, « Quoi qu'il en coûte » : la Banque centrale européenne face à la crise, Rapport d'information n°533 (2014-2015), Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes, 18 juin 2015.

Sénat, Rapport fait au nom de la Commission des finances sur la proposition de résolution européenne présentée par Mme Fabienne KELLER et M. François MARC, au nom de la Commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, par M. Albéric de MONTGOLFIER, Rapport n°216, Session ordinaire de 2016-2017, enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2016.

Sénat, Rapport fait par DE MONTGOLFIER A., « Le Brexit : quelles conséquences économiques et budgétaires ? », Session ordinaire de 2015-2016, Rapport d'information n°656, Rapport fait au nom de la Commission des finances sur les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juin 2016.

Sénat, Rapport d'information « Sur l'achèvement de l'union bancaire », Rapport d'information n°747 (2015-2016) de M. Richard YUNG, fait au nom de la Commission des affaires européennes, 30 juin 2016.

XXXV. Banque de France

Banque de France, LÉVY S., « Le développement des clauses contingentes : état des lieux et implications pour la stabilité financière », Banque de France, Direction générale des Opérations Service des Études sur les marchés et la stabilité financière, novembre 2002.

Banque de France, BACHELLERIE A., COUILLAULT B., « Soutenabilité de la dette publique et crises des pays émergents : présentation des concepts et des instruments de diagnostic », Banque de France, *Revue de la stabilité financière*, n°6, juin 2005.

Banque de France, WEBER P-F., « (Re)structuration des dettes souveraines. Où en est-on ? », Banque de France, *Revue de la stabilité financière (RSF)*, n° 7, novembre 2005.

Banque de France, ADRIAN T., SHIN H. S., « Le système bancaire parallèle : implications pour la régulation financière », Banque de France, « Quel avenir pour la régulation financière ? », *Revue de la stabilité financière (RSF)*, septembre 2009, 10 pages.

Banque de France, KELBER A., « La politique de cohésion et les nouveaux Etats membres de l'Union européenne », Direction des Études et des Relations internationales et européennes - Service des Relations européennes, *Bulletin de la Banque de France - Bull. BF*, n°181, 3^e trimestre 2010.

Banque de France, NOUY D., « Les réformes prudentielles : évolutions et impacts sur la gouvernance des établissements », Banque de France – Autorité de Contrôle Prudentielle, European Institute of Financial Regulation – Matinale EIFR, Paris, 17 mai 2010, 36 pages.

Banque de France, LANDAU J., « Quelle politique pour la dette souveraine ? », Banque de France, *Revue de la stabilité financière (RSF)*, Dette publique, politique monétaire et stabilité financière, n°16, avril 2012, 262 pages.

Banque de France, « Les éléments déstabilisateurs ayant aggravé la crise : Le rôle des agences de notation dans la crise de l'endettement souverain », *Documents et débats*, n°4, mai 2012

Banque de France, Eurosystem, « La crise de la dette souveraine », *Documents et débats*, n°4, Paris, mai 2012, 124 pages.

Banque de France, COUDERT V., GEX M., « Pourquoi le règlement des CDS grecs n'a pas conduit à la débâcle redoutée », Banque de France, *Revue de la stabilité financière (RSF)*, n°17, avril 2013, pp.153-170.

Banque de France, NOUY D., Autorité de contrôle prudentiel ACP, La conférence de l'ACP : « Les nouveaux enjeux de l'Union bancaire européenne », 14 juin 2013, 77 pages.

XXXVI. Federal Reserve System

Federal Reserve Bank of San Francisco, « The Subprime Mortgage Market : National and Twelfth District Developments », Annual Report, 2007, 64 pages.

Federal Reserve System, « The Federal Reserve's Policy Actions during the Financial Crisis and Lessons for the Future », Remarks by Donald L. Kohn, Washington, D.C., 13 may 2010, 20 pages.

Federal Reserve System, 100st Annual Report 2013, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., May 2014, 460 pages.

Federal Reserve System, 101st Annual Report 2014, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., June 2015, 464 pages.

Federal Reserve System (FED), « Decisions Regarding Monetary Policy Implementation », Board of Governors, Press Release, Federal Reserve issues FOMC statement, 14 december 2016.

XXXVII. L'Autorité des marchés financiers française (AMF)

Autorité des marchés financiers (AMF), « Rapport 2009 de l'AMF sur les agences de notation », Paris, 9 juillet 2009, 121 pages.

Autorité des marchés financiers (AMF), « Rapport au président de la République et au Parlement 2010 », Paris, 18 mai 2011, 238 pages.

Autorité des marchés financiers (AMF), « Rapport au président de la République et au Parlement 2011 », Paris, 1 juillet 2012, 196 pages.

Autorité des marchés financiers (AMF), « Rapport au président de la République et au Parlement 2012 », Paris, 3 juin 2013, 176 pages.

Autorité des marchés financiers (AMF), « Rapport annuel au président de la République et au Parlement 2013 », Paris, 2 juin 2014, 157 pages.

Autorité des marchés financiers (AMF), « Relations institutionnelles : Europe », Les relations institutionnelles de l'AMF en Europe, Espace presse, 7 août 2014.

Autorité des marchés financiers (AMF), « Rapport annuel au président de la République et au Parlement 2014 », Paris, 5 mai 2015, 157 pages.

Autorité des marchés financiers (AMF), « Rapport annuel au président de la République et au Parlement 2015 », Paris, 17 mai 2016, 139 pages.

XXXVIII. Articles de presse

Agence France-Presse AFP, « *BPCE a remboursé les aides de l'Etat* », publié par Le Figaro, Économie – Flash Éco, 24 mars 2011.

BSI Economics, LEQUILLERIER V., « *Et le mécanisme unique de supervision est arrivé* », BSI Economics, Analyse Monnaie Finance - Politique publique : Europe du Sud, 14 décembre 2012.

Corporate Eutopia, UEtobie de marché: « *Comment la nouvelle gouvernance économique menace la démocratie* », Corporate Europe Observatory (CEO), Traduction de Frédéric Lemaire de la version originale en anglais: Corporate Europe Observatory, 2011. Corporate EUtopia - How new economic governance measures challenge democracy, 19 janvier 2011.

Euractiv, Actualités & débats européens, « *Priorités UE 2020 : Merkel critique la stratégie Europe 2020* », 3 mars 2010, [visité le 12/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.euractiv.fr/priorites/merkel-critique-la-strategie-eur-news-299874>>

Eurohypo the specialist bank, « *Eurohypo is the professional international bank for commercial real estate and public finance ; un acteur européen important dans l'immobilier et les services financiers au secteur public* », [visité le 11/05/2014], disponible sur Internet <URL : <http://www.eurohypo.com/en/site/website/index.php>>

Global Analysis France, « *Crise de 1970, crise de 2008 et Union Européenne, quelles leçons en tirer* », Le Blog Global Analysis France, 23 décembre 2009, [visité le 02/05/2013], disponible sur Internet <URL : <http://globalanalysisfrance.blogspot.fr/2009/12/crise-de-1970-crise-de-2008-et-union.html>>.

L'Express, « *Le "chaînon manquant" de la zone euro est...* », Economie, L'Express.fr : Journal en ligne, 7 décembre 2010[visité le 08/10/2014], disponible sur Internet <URL : http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/le-chainon-manquant-de-la-zone-euro-est_1395720.html>

L'Express, l'Expansion, Économie, « *Gerhard Schröder remet en cause le Pacte de stabilité* », publié le 15 octobre 2002.

L'Express, l'Expansion, Économie, « *Jacques Chirac écarte le spectre de la rigueur* », publié le 9 janvier 2003.

La Libre « Belgique », « *Commerzbank va rembourser les aides de l'Etat* », La Libre - quotidien belge de langue française, Actualité – Banques, 9 mai 2011.

Les économistes atterrés, CORIAT B., LANTENOIS C., « *De l'Imbroglia au Chaos : la crise grecque, l'Union européenne, la finance... et nous* », note du 2 avril 2013, 37 pages.

N-B news-banques, « *Commerzbank : feu vert des actionnaires à un large remboursement de l'Etat* », publié par Agence France-Presse (AFP), 8 mai 2011.

Policies & Co., DEUIL J., « *Au cœur des politiques publiques* », 12 avril 2013.

ROBECO France, DOESWIJK R., « *Cinq leçons à tirer du sauvetage financier de Chypre* », ROBECO France – Actualité, 18 avril 2013.

SIA Conseil, Finances et Stratégies, « *Aides de l'Etat aux banques : mécanismes actuels et enjeux à venir* », 27 octobre 2009, [visité le 05/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://finance.sia-partners.com/20091027/aides-de-letat-aux-banques-mecanismes-actuels-et-enjeux-a-venir/>>

Thomson Reuters ONE, Communiqué de presse, « *BPCE rembourse intégralement l'Etat* », Thomson Reuters One - Groupe mondial de l'information professionnelle, financière et juridique, New-York, 24 mars 2011.

Trends, « *KBC : augmentation de capital en vue* », Trends – Tendances, L'actualité Economique, 1^{er} juin 2011.

XXXIX. Autres documents et articles

Centre d'information sur les institutions européennes (CIIE), « Le Fonds social européen (FSE) », Strasbourg, 15 janvier 2007.

Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, « Cleary Gottlieb remporte un arbitrage historique pour la Grèce », Communiqué de presse par SOLLOGOUB S., CGSH Service Europe, 14 avril 2015.

DUMONT P., FEHLEN F., KIES R., POIRIER Ph., « Le référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe », Rapport élaboré pour la Chambre des Députés, STADE - Études sociologiques et politiques sur le Luxembourg, Université du Luxembourg, Luxembourg, février 2007, 212 pages.

Europ'Act, « Les territoires français au regard des objectifs de la stratégie « Europe 2020 » », la génération 2014-2020 des programmes européens - Europ'Act 2014-2020, Édition septembre 2013.

Europaforum, « Semestre européen 2014 : La Commission européenne a adressé ses recommandations aux Etats membres dans un contexte de retour de la croissance et de chômage élevé qui persiste », Economie, finances et monnaie - Emploi et politique sociale, Luxembourg, 02 juin 2014.

European Territorial Cooperation, « Aides d'Etat », (Traduit de l'anglais), Fiche pratique n°6.4, version juin 2008.

European Union Center of Excellence (EUCE), « La Méthode Ouverte de Coordination : un nouveau mode de Gouvernance ? », OMC Forum, 2002, 32 pages, [visité le 06/01/2015], disponible sur Internet <URL : <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Archive/romano.pdf>

European Union For Journalists, « La crise financière: Relancer l'économie réelle », European Union For Journalists: website created for the European Commission's DG Communication by the European Journalism Center (EJC), Dossier n°C95/418, 2010.

ICCT, « EPA's notice of violation of the Clean Air Act to Volkswagen », The International Council on Clean Transportation ICCT, Press statement, Doc. 20150918, 18 septembre 2015, 4 pages.

Institut Thomas More, GOLDSCHMIDT Paul, « La BCE et l'Europe : Une avancée majeure et un défi périlleux », Conseil d'orientation de l'Institut Thomas More, 28 octobre, 2014.

INSULEUR, Déclaration du réseau INSULEUR dans le cadre du XI^{ème} Forum, « *Infrastructures et transports : Cohésion territoriale et croissance économique pour les îles* », Insuleur -

Réseau des Chambres de commerce et d'industrie insulaires de l'Union européenne, Assemblée Générale, Cagliari – Sardaigne, 20 octobre 2011.

Toute l'Europe, Les politiques européennes - Economie et monnaie : « L'évolution des instruments de coordination budgétaire », Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 19 août 2013, [visité le 23/02/2015], disponible sur Internet <URL : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/economie-et-monnaie/synthese/l-evolution-des-instruments-de-coordination-budgetaire.html>>

Toute l'Europe, Les politiques européennes – Régions : « Histoire et évolutions de la politique régionale », Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 28 avril 2014.

Toute l'Europe, L'Union européenne - Le cadre financier pluriannuel, « Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 », Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 29 juillet 2014.

Toute l'Europe, Les politiques européennes – Agriculture, Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 12 septembre 2014.

Toute l'Europe, « Les commissaires européens : nomination et attributions - une nouvelle Commission, pour quelle Europe ? », Le blog de la rédaction de Toute l'Europe, 27 octobre 2014.