



La Cour de justice donne son feu vert au mécanisme européen de stabilité (MES)

Le droit de l'Union ne s'oppose pas à la conclusion et à la ratification du traité instituant le MES par les États membres dont la monnaie est l'euro

Le Conseil européen a adopté, le 25 mars 2011, la décision 2011/199¹ prévoyant l'ajout au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) d'une nouvelle disposition² selon laquelle les États 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. Cette nouvelle disposition prévoit, par ailleurs, que l'octroi de toute assistance financière nécessaire au titre du mécanisme sera subordonné à une stricte conditionnalité. Cette modification du traité devait prendre effet au 1^{er} janvier 2013, sous réserve d'avoir été approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles.

Les États de la zone euro³ ont ensuite conclu, le 2 février 2012, le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES), lequel détient la personnalité juridique. Il vise à mobiliser des ressources financières et à fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité de ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement. Ce soutien ne peut être accordé que s'il est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres. À cette fin, il est autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers ou en concluant des accords ou des arrangements financiers ou d'autres accords ou arrangements avec ses membres, avec des institutions financières ou d'autres tiers. La capacité de prêt maximale est fixée initialement à 500 milliards d'euros. La stricte conditionnalité à laquelle tout soutien doit être subordonné peut prendre la forme, notamment, d'un programme d'ajustement macroéconomique ou de l'obligation de continuer à respecter des conditions d'éligibilité préétablies.

Devant les juridictions irlandaises, M. Pringle, parlementaire irlandais, fait valoir que la modification du TFUE par une décision du Conseil – et donc par voie de la procédure de révision simplifiée – est illégale. En effet, elle comporterait une modification des compétences de l'Union et serait incompatible avec des dispositions des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne⁴, relatives à l'Union économique et monétaire, ainsi qu'avec les principes généraux du droit de l'Union. De plus, M. Pringle fait valoir que, en ratifiant, en approuvant ou en acceptant le traité MES, l'Irlande assumerait des obligations incompatibles avec lesdits traités.

C'est ainsi que la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) a décidé d'interroger la Cour de justice sur la validité de la décision du Conseil européen 2011/199 et sur la compatibilité du MES avec le droit de l'Union. Pour lever, dans les meilleurs délais, l'incertitude que ces questions font

¹ 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 États membres dont la monnaie est l'euro (JO L 91, p. 1).

² Le nouveau paragraphe 3 de l'article 136 TFUE.

³ La Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, Chypre, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande.

⁴ Le traité sur l'Union européenne (TUE) et le TFUE.

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.⁵ 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. M^{me} l'avocat général J. Kokott a présenté sa prise de position, le 26 octobre 2012.

Par son arrêt de ce jour, **la Cour constate que son examen n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2011/199.**

De plus, la Cour, constate que **les dispositions du TUE et du TFUE ainsi que le principe général de protection juridictionnelle effective ne s'opposent pas à la conclusion et à la ratification du traité MES.**

Par ailleurs, le droit d'un État membre de conclure et de ratifier ce traité n'est pas subordonné à l'entrée en vigueur de la décision 2011/199.

Sur la décision 2011/199

Par la décision 2011/199, le Conseil a fait usage de **la possibilité de modifier le TFUE par une procédure simplifiée** (c'est-à-dire sans convocation d'une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission). Cette procédure **ne s'applique qu'aux politiques et actions internes de l'Union (troisième partie du TFUE), et elle ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union** par les traités.

Or, selon la Cour, **la modification contestée porte – tant sur la forme que sur le fond – sur les politiques et actions internes de l'Union, de sorte que la première de ces conditions est satisfaite.**

En effet, premièrement, la modification litigieuse n'empiète pas sur **la compétence exclusive reconnue à l'Union** (première partie du TFUE) **dans le domaine de la politique monétaire** pour les États membres dont la monnaie est l'euro.

Alors que l'objectif principal de la politique monétaire de l'Union est le maintien de la stabilité des prix, le MES poursuit un objectif clairement distinct, à savoir la stabilité de la zone euro dans son ensemble. 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 monétaire. Par ailleurs, les moyens envisagés pour atteindre l'objectif poursuivi par le MES, d'assurer une assistance financière à un État membre, ne relèvent à l'évidence pas de la politique monétaire.

Le MES constitue plutôt un volet complémentaire au nouveau cadre réglementaire pour le renforcement de la gouvernance économique de l'Union. Ce cadre instaure une coordination et une surveillance plus étroites des politiques économiques et budgétaires menées par les États membres et vise à consolider la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques. Alors que ce cadre est de nature préventive, dans la mesure où il est destiné à réduire autant que possible le risque de crises de la dette souveraine, l'institution du MES vise à gérer des crises financières qui, malgré les actions préventives qui auraient été entreprises, pourraient néanmoins surgir. **Le MES relève, par conséquent, du domaine de la politique économique.**

Deuxièmement, la modification litigieuse n'affecte pas non plus **la compétence reconnue à l'Union** (première partie du TFUE) **dans le domaine de la coordination des politiques économiques** des États membres.

En effet, les dispositions du TUE et du TFUE ne conférant pas de compétence spécifique à l'Union pour établir un mécanisme de stabilité tel que celui envisagé par la décision 2011/199, les États membres dont la monnaie est l'euro sont compétents pour conclure entre eux un accord portant sur l'institution d'un mécanisme de stabilité. Par ailleurs, la stricte conditionnalité à laquelle la

⁵ Ordonnance du Président de la Cour du 4 octobre 2012.

modification litigieuse du TFUE subordonne l'octroi d'une assistance financière par le MES vise à assurer que, dans son fonctionnement, ce mécanisme respectera le droit de l'Union, y compris les mesures prises par l'Union dans le cadre de la coordination des politiques économiques des États membres.

La deuxième condition permettant de recourir à la procédure de révision simplifiée, à savoir que la modification du TFUE n'accroît pas les compétences attribuées à l'Union dans les traités, **est également satisfaite**.

En effet, la modification litigieuse ne crée aucune base juridique en vue de permettre à l'Union d'engager une action qui n'était pas possible auparavant. Même si le MES recourt à des institutions de l'Union, notamment à la Commission et à la BCE, cette circonstance n'est, en tout état de cause, pas de nature à affecter la validité de la décision 2011/199, qui, elle, ne prévoit que l'institution d'un mécanisme de stabilité par les États membres et reste muette sur tout rôle éventuel des institutions de l'Union dans ce cadre.

Sur le traité MES

La Cour examine si certaines dispositions du TUE et du TFUE ainsi que le principe général de protection juridictionnelle effective s'opposent à la conclusion entre les États membres dont la monnaie est l'euro d'un accord tel que le traité MES, **question à laquelle elle répond par la négative**. Il s'agit plus précisément des dispositions du TFUE relatives à la compétence exclusive de l'Union en matière de la politique monétaire⁶ et pour conclure un accord international⁷, ensuite des dispositions du TFUE relatives à la politique économique de l'Union⁸, et enfin des dispositions du TUE qui obligent les États membres à une coopération loyale⁹ et prévoient que chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par les traités¹⁰.

En ce qui concerne **la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire** pour les États membres dont la monnaie est l'euro¹¹, la Cour réitère que cette politique vise à maintenir la stabilité des prix. Or, les activités du MES ne relèvent pas de cette politique.

En effet, le MES n'a pas pour objectif de maintenir la stabilité des prix, mais vise à satisfaire les besoins de financement des membres du MES. À cette fin, il n'est habilité ni à fixer les taux d'intérêts directeurs pour la zone euro ni à émettre des euros : l'assistance qu'il octroie doit être financée dans sa totalité par du capital libéré ou par l'émission d'instruments financiers. À supposer même que les activités du MES puissent influencer sur le niveau d'inflation, une telle influence ne constituera que la conséquence indirecte des mesures de politique économique prises.

Quant à **la compétence exclusive de l'Union de conclure un accord international** lorsque cette conclusion est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée¹², la Cour constate qu'aucun des arguments soulevés dans ce contexte n'a relevé qu'un accord tel que le MES aurait de tels effets.

Pour ce qui est de **la compétence de l'Union pour coordonner la politique économique**¹³, la Cour réitère que les États membres sont compétents pour conclure entre eux un accord instituant un mécanisme de stabilité tel que le traité MES pour autant que les engagements pris par les États membres contractants dans le cadre d'un tel accord respectent le droit de l'Union. Or, le MES n'a pas pour objet la coordination des politiques économiques des États membres, mais constitue un mécanisme de financement. De plus, la stricte conditionnalité à laquelle tout soutien doit être soumis – qui peut prendre la forme d'un programme d'ajustement macroéconomique –, ne

⁶ Articles 3, paragraphe 1, sous c), TFUE et 127 TFUE.

⁷ Article 3, paragraphe 2, TFUE.

⁸ Articles 2, paragraphe 3, TFUE, 119 TFUE à 123 TFUE, 125 TFUE et 126 TFUE.

⁹ Article 4, paragraphe 3, TUE.

¹⁰ Article 13 TUE.

¹¹ Articles 3, paragraphe 1, sous c), TFUE et 127 TFUE.

¹² Article 3, paragraphe 2, TFUE.

¹³ Articles 2, paragraphe 3, TFUE, 119 TFUE à 121 TFUE et 126 TFUE.

constitue pas un instrument de coordination des politiques économiques des États membres, mais vise à assurer la compatibilité des activités du MES avec, notamment, la clause de « non-renflouement » du TFUE¹⁴ et les mesures de coordination prises par l'Union. Par ailleurs, le traité MES n'affecte pas non plus la compétence du Conseil de l'Union européenne d'émettre des recommandations¹⁵ à l'égard d'un État membre qui connaît un déficit excessif.

En particulier, **la compétence du Conseil d'accorder une assistance financière de l'Union à un État membre qui connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés** en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle¹⁶ ne s'oppose pas à ce que les États membres instituent un mécanisme de stabilité tel que le MES, pour autant toutefois que, dans son fonctionnement, ce mécanisme respecte le droit de l'Union et, notamment, les mesures prises par l'Union dans le domaine de la coordination des politiques économiques des États membres. Or, le traité MES contient des dispositions¹⁷ qui visent précisément à assurer que toute assistance financière octroyée par le MES sera compatible avec de telles mesures de coordination.

L'interdiction pour la BCE et les banques centrales des États membres d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux autorités et organismes publics de l'Union et des États membres ainsi que **d'acquies directement, auprès d'eux, des instruments de leur dette**¹⁸ n'est pas contournée par le MES. En effet, cette interdiction s'adresse spécifiquement à la BCE et aux banques centrales des États membres. L'octroi d'une assistance financière par un État membre ou un ensemble d'États membres à un autre État membre, directement ou par l'intermédiaire du MES, ne relève donc pas de ladite interdiction.

La clause de « non-renflouement »¹⁹, selon laquelle l'Union ou un État membre ne répond pas des engagements d'un autre État membre et ne les prend pas à sa charge ne vise pas à interdire à l'Union et aux États membres l'octroi de toute forme d'assistance financière à un autre État membre. Cette clause vise plutôt à assurer qu'ils respectent une politique budgétaire saine en garantissant qu'ils restent soumis à la logique du marché lorsqu'ils contractent des dettes. Dès lors, elle 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 créanciers, pourvu que les conditions attachées à une telle assistance soient de nature à inciter ce dernier à mettre en œuvre une politique budgétaire saine. Or, le MES et les États membres qui y participent, ne répondent pas des engagements d'un État membre bénéficiaire d'un soutien à la stabilité et ne prennent pas non plus ceux-ci à leur charge au sens de la clause de « non-renflouement ».

Le MES ne portant pas atteinte aux dispositions du TFUE relatives à la politique économique et monétaire et prévoyant des garanties que, dans l'exercice de ses missions, le MES respectera le droit de l'Union, n'enfreint pas non plus **le principe de coopération loyale**²⁰ selon lequel les États membres s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

Par ailleurs, la Cour constate que l'attribution, par le traité MES, de nouvelles fonctions à la **Commission**, à la **BCE** et à la **Cour** est compatible avec leurs **attributions** telles que définies **dans les traités**.²¹ La Cour souligne notamment que les fonctions confiées à la Commission et à la BCE dans le cadre du traité MES ne comportent aucun pouvoir décisionnel propre et que les activités exercées par ces deux institutions dans le cadre du même traité n'engagent que le MES. En ce qui la concerne, la Cour relève qu'elle est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres en connexité avec l'objet des traités, si ce différend lui est soumis en vertu d'un

¹⁴ Article 125 TFUE.

¹⁵ Sur le fondement de l'article 126, paragraphes 7 et 8, TFUE.

¹⁶ Article 122, paragraphe 2, TFUE.

¹⁷ L'article 13, paragraphes 3, second alinéa, et 4, du traité MES.

¹⁸ Article 123 TFUE.

¹⁹ Article 125 TFUE.

²⁰ Article 4, paragraphe 3, TUE.

²¹ Voir à cet égard l'article 13 TUE.

compromis²², et que rien n'empêche qu'un tel accord soit donné préalablement par référence à une catégorie de différends prédéfinis.

La Cour constate, en outre, que **le principe général de protection juridictionnelle effective** ne s'oppose pas non plus au MES. En effet, lorsqu'ils instituent un mécanisme de stabilité tel que le MES pour l'institution duquel le TUE et le TFUE n'attribuent aucune compétence spécifique à l'Union, les États membres ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union, de sorte que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantit à toute personne une protection juridictionnelle effective²³, ne s'applique pas.

Sur la conclusion et la ratification du MES avant l'entrée en vigueur de la décision 2011/199

La modification du TFUE par la décision 2011/199 ne fait que confirmer l'existence d'une compétence dans le chef des États membres. Cette décision n'attribuant ainsi aucune nouvelle compétence aux États membres, le droit d'un État membre de conclure et de ratifier le traité MES n'est pas subordonné à l'entrée en vigueur de ladite décision.

RAPPEL: Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Marie-Christine Lecerf ☎ (+352) 4303 3205

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

²² Article 273 TFUE.

²³ Article 47.