



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 2/15

Luxembourg, le 14 janvier 2015

Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-62/14
Peter Gauweiler e.a. / Deutscher Bundestag

Selon l'avocat général Cruz Villalón, le programme des « opérations monétaires sur titres » de la BCE est, en principe, compatible avec le TFUE

Dans l'hypothèse d'une mise en œuvre du programme, cette compatibilité est toutefois subordonnée à la réunion de certaines conditions

En 2010, la crise économique internationale amorcée en 2008 s'est transformée en une crise des dettes souveraines dans plusieurs États membres de la zone euro. À l'été 2012, les doutes des investisseurs quant à la viabilité de la monnaie unique ont provoqué une augmentation a priori irréprouvable des primes de risque liées aux titres des dettes souveraines, ce qui a donné lieu à une situation financière critique.

Cette situation exceptionnelle a menacé la viabilité de la politique monétaire dont la Banque centrale européenne (« BCE ») a la charge. Dans un communiqué de presse publié le 6 septembre 2012, la BCE a annoncé l'adoption d'un programme d'acquisition des titres de dette publique émis par les États membres de la zone euro (programme des opérations monétaires sur titres ou « programme OMT »)¹. Le communiqué de presse détaillait les caractéristiques de base du programme d'achat. Les actes juridiques destinés à régir ce programme n'ont toujours pas été adoptés à ce jour.

Par ce programme, la BCE s'est déclarée disposée à acquérir sur les marchés secondaires des titres de dette publique émis par les États de la zone euro, sous certaines conditions : (i) les États concernés doivent être soumis à un programme d'assistance financière de la Facilité européenne de stabilité financière (« FESF ») ou du Mécanisme européen de stabilité (« MES »)², étant entendu que la FESF ou le MES peuvent, dans ce cadre, réaliser des achats sur le marché primaire ; (ii) les opérations réalisées sur le marché au titre du programme OMT doivent se concentrer sur la partie la plus courte de la courbe des taux ; (iii) aucune limite quantitative ex ante ne doit être établie ; (iv) la BCE doit recevoir le même traitement que les créanciers privés et (v) la BCE doit prendre l'engagement de stériliser intégralement les liquidités ainsi générées.

Des particuliers allemands, composés de personnalités politiques, de professeurs de droit et d'économie, d'un journaliste et d'une organisation non gouvernementale, ont formé devant le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale allemande) un recours contre le gouvernement fédéral allemand. Ils considèrent que leurs droits fondamentaux ont été violés du fait que le gouvernement allemand s'est abstenu d'introduire un recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne contre l'annonce du programme OMT. De même, le parti politique allemand « Die Linke » a engagé devant le Bundesverfassungsgericht une « procédure de règlement de litige entre organes constitutionnels » afin que le Bundestag fasse en sorte que le programme OMT soit annulé.

¹ « Outright Monetary Transactions » en anglais.

² Cet organisme, créé avec un caractère permanent en réponse à la crise des dettes souveraines apparue dans plusieurs États membres, a pour objectif de préserver la stabilité financière dans la zone euro en accordant une assistance financière à tout État qui y participe.

C'est la première fois de son histoire que la Cour constitutionnelle fédérale allemande saisit la Cour de justice à titre préjudiciel, sa question portant en l'espèce sur la légalité du programme OMT. Le Bundesverfassungsgericht demande, en premier lieu, si le programme OMT ne constitue pas plutôt une mesure de politique économique, qui serait étrangère au mandat de la BCE. En deuxième lieu, la juridiction allemande se demande si le programme OMT respecte l'interdiction du financement monétaire des États membres prévue par le TFUE. Les inquiétudes de la juridiction allemande mettent en évidence, en termes plus généraux, la question des limites de la compétence de la BCE, lorsque celle-ci fait face à des situations exceptionnelles telles que celles survenues au cours de l'été de 2012.

La BCE indique que, malgré son caractère « non conventionnel » et les risques qu'il comporte, le programme OMT s'inscrit dans le cadre de son mandat. Selon la BCE, l'objectif indirect du programme OMT est de lui permettre d'utiliser de nouveau efficacement ses instruments de politique monétaire, tandis que l'objectif direct est de réduire les taux d'intérêt exigés pour les titres de la dette souveraine afin de normaliser la situation dans l'État membre concerné. Les particuliers allemands et le Bundesverfassungsgericht considèrent, quant à eux, que la véritable finalité du programme est de transformer la BCE en « prêteur de dernier recours » pour les États de la zone euro.

Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Pedro Cruz Villalón souligne que la conception et l'exécution de la politique monétaire sont de la compétence exclusive de la BCE. Celle-ci dispose de connaissances techniques et d'informations particulièrement précieuses pour la réalisation de sa mission, lesquelles, alliées à sa réputation et à la communication publique, lui permettent d'orienter les attentes de manière à ce que les impulsions de la politique monétaire parviennent effectivement à l'économie. Selon lui, **la BCE doit jouir d'une large marge d'appréciation dans la conception et l'exécution de la politique monétaire de l'Union, tandis que les juridictions doivent contrôler l'activité de la BCE en faisant preuve d'un degré considérable de retenue puisqu'elles n'ont pas la spécialisation et l'expérience dont dispose la BCE en la matière.**

L'avocat général estime que **le programme OMT est une mesure non conventionnelle de politique monétaire.** Ce type de mesure non conventionnelle doit toutefois respecter certaines dispositions du droit primaire (comme l'interdiction du financement monétaire des États membres) et, notamment, le principe de proportionnalité.

L'avocat général relève en outre que le programme OMT est une mesure inachevée, puisque le communiqué de presse du 6 septembre 2012 n'en expose que les caractéristiques techniques essentielles et que le programme n'a pas été formellement adopté ni concrètement mis en œuvre. C'est donc sur cette base que l'avocat général procède à son analyse.

En ce qui concerne la première question préjudicielle, c'est-à-dire la question de savoir si le programme OMT constitue en réalité non pas une mesure de politique monétaire mais une mesure de politique économique, l'avocat général estime que les objectifs du programme OMT sont, en principe, légitimes et compatibles avec la politique monétaire. Compte tenu du rôle significatif que joue cependant la BCE dans les programmes d'assistance financière (conception, adoption et contrôle périodique), son action pourrait s'analyser, dans certaines circonstances, comme constituant davantage qu'un « soutien » des politiques économiques. Si le programme OMT venait à être mis en œuvre, **il serait donc fondamental, pour que celui-ci conserve sa fonction de mesure de politique monétaire, que la BCE s'abstienne de participer directement au programme d'assistance financière appliqué à l'État concerné.**

L'avocat général estime **qu'il appartient à la BCE de motiver de façon appropriée l'adoption d'une mesure non conventionnelle, telle que le programme OMT, en identifiant de façon claire et précise les circonstances extraordinaires qui la justifie.** Étant donné que cette justification ne figure pas dans le communiqué de presse du 6 septembre 2012, **il conviendra, dans l'hypothèse d'une mise en œuvre du programme, que tant l'acte juridique qui lui donne forme que son application répondent aux exigences de motivation.**

L'avocat général considère que **le programme OMT est adéquat** pour obtenir une réduction des taux d'intérêt des titres des dettes souveraines ; une telle réduction permettra de restaurer une certaine normalité financière dans les États concernés en mettant la BCE en mesure de réaliser sa politique monétaire dans des conditions de plus grande certitude et stabilité. De même, M. Cruz Villalón soutient que le programme OMT est **nécessaire et proportionné au sens strict**, puisque la BCE n'assume pas un risque qui l'expose nécessairement à un risque d'insolvabilité. Tout en soulignant que cette appréciation est conditionnée à l'application effective du programme OMT, l'avocat général limite son analyse aux éléments figurant dans le communiqué de presse du 6 septembre 2012.

M. Cruz Villalón en conclut que le programme OMT adopté par la BCE, tel qu'il ressort des caractéristiques techniques indiquées dans le communiqué de presse, ne viole pas le principe de proportionnalité et peut être considéré comme licite, sous réserve que, s'il venait à être mis en œuvre, le devoir de motivation et les exigences découlant du principe de proportionnalité soient strictement respectés.

S'agissant de la seconde question préjudicielle, à savoir l'interdiction du financement monétaire prévue par le TFUE, l'avocat général examine si, en autorisant l'achat par la BCE des titres de dette publique des États membres de la zone euro sur le marché secondaire, le programme OMT viole l'interdiction faite à la BCE d'acquérir directement des instruments de dette souveraine auprès des États membres. M. Cruz Villalón relève que cette interdiction est une règle fondamentale du « cadre constitutionnel » qui régit l'Union économique et monétaire, toute exception à cette règle devant faire l'objet d'une interprétation stricte. Le TFUE n'interdit pas les opérations sur le marché secondaire (faute de quoi l'Eurosystème serait privé d'un outil crucial pour la conduite ordinaire de la politique monétaire), mais exige que, lorsque la BCE intervient sur celui-ci, elle le fasse en s'entourant de garanties suffisantes permettant de concilier son intervention avec l'interdiction du financement monétaire.

L'avocat général considère que, si l'application du programme OMT incite inévitablement les investisseurs, dans un certain degré, à acquérir des titres de dette publique sur le marché primaire, la BCE devra faire preuve d'une prudence particulière au moment d'intervenir sur le marché secondaire, afin d'éviter les comportements spéculatifs qui saperaient l'efficacité du programme OMT. L'essentiel est que cette incitation à l'acquisition des titres de dette publique ne soit pas disproportionnée par rapport aux objectifs de la mesure.

Enfin, l'avocat général relève que, pour respecter l'interdiction du financement monétaire, le programme OMT doit, le cas échéant, être mis en œuvre de façon à rendre possible la formation d'un prix de marché pour les titres de dette publique concernés, afin qu'une différence subsiste entre l'acquisition de titres sur le marché primaire et celle sur le marché secondaire (en effet, un achat sur le marché secondaire effectué quelques instants après l'émission des titres sur le marché primaire pourrait faire disparaître la distinction entre les deux marchés).

Ainsi, l'avocat général Cruz Villalón considère que **le programme OMT est compatible avec le TFUE, à condition que, dans l'hypothèse où il en serait fait application, il soit mis en œuvre dans le temps de façon à permettre effectivement la formation d'un prix de marché des titres de dette publique.**

RAPPEL: Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

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](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Gilles Despeux ☎ (+352) 4303 3205

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106