



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΛΛΗΝΟΓΑΛΛΙΚΟ ΠΜΣ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2017-2018

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της Παπακυριακίδου Παρασκευής
Α.Μ.: 215

Les mécanismes de soutien européens dans la zone euro

Επιβλέπων: Ξενοφών Γιαταγάνας

Αθήνα, 29/9/2018



UNIVERSITE NATIONALE ET CAPODISTRIENNE D'ATHENES
ÉCOLE DE DROIT, FINANCE ET SCIENCE POLITIQUE
FACULTE DE DROIT

université
de BORDEAUX

UNIVERSITE DE BORDEAUX
FACULTE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Master en Droit Public Spécialisé franco-hellénique

Année 2017-2018

Mémoire du Master

Paraskevi PAPAKYRIAKIDOU

Les mécanismes de soutien européens dans la zone euro

Superviseur: Xénophon YATAGANAS

Athènes, 2018

Copyright © Παπακυριακίδου Παρασκευή, 18/4/2019

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIER CHAPITRE: L'évolution de la crise économique en Grèce	3
DEUXIEME CHAPITRE: Le cadre de la politique économique et monétaire dans l'UE	8
TROISIEME CHAPITRE: Le cadre institutionnel pour le fonctionnement des instruments /οργάνων de l'Union européenne - Le choix du FESF et du MESF	12
I. Le Mécanisme Européen de Stabilisation Financière (MESF)	12
II. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF)	15
QUATRIEME CHAPITRE: Le Mécanisme Européen de Stabilité (MES)	16
I. La création du mécanisme européen de stabilité (MES)	16
II. Structure et fonctionnement	18
III. La procédure et les moyens de support financier	19
IV. Activité	22
CINQUIEME CHAPITRE: QUESTIONS JURIDIQUES DANS LA MISE EN PLACE DU MES	23
I. L'Arrêt Pringle	23
A. La première question préjudicielle et la réponse de la CJUE	24
<i>La 1^{ère} question préjudicielle: La «Procédure de révision simplifiée» des traités et le control de son respect</i>	24
B. La deuxième question préjudicielle et la réponse de la Cour	29
<i>La 2^{ème} question préjudicielle: Cet accord en soi est-il compatible avec le droit de l'Union et ses traités fondateurs ?</i>	29
II. L'Arrêt du tribunal allemand	38
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	43

INTRODUCTION

L'année 2008 est une année historique pour la communauté financière mondiale : suite à l'effondrement de la banque d'investissement Lehman Brothers et à la décision du gouvernement américain de ne pas aller à sa rescousse, 50 millions de personnes ont perdu leur emploi dans les pays développés et au moins 10 millions d'Américains, les Anglais et d'Irlandais ont perdu leur maison.¹ Les causes de cette crise, la plus importante depuis la Grande dépression de 1929, commencent par l'augmentation de l'accord de prêts à des conditions extrêmement favorables, continuent avec la hausse des taux d'intérêt sur le paiement des acomptes et se terminent par l'incapacité des institutions bancaires de faire face à leurs obligations. Leur sauvetage par le biais des aides d'État a provoqué une augmentation de la dette publique de nombreux pays et, finalement, une crise bancaire et mondiale hors de contrôle.

La propagation de la crise en Europe est donc inévitable: la mondialisation du système financier et l'interdépendance des marchés et des économies nationales ne permettaient pas de maintenir la crise à un niveau local. Bien au contraire, celle-ci a dépassé les frontières des États-Unis et s'est étendue principalement en Europe, en touchant notamment les groupes bancaires qui s'étaient exposés aux dangers américains. En 2009, alors que l'économie mondiale enregistre une croissance négative, pour la première fois dans la période d'après-guerre, les pays de la zone euro enregistrent à leur tour des taux négatif de variation du PIB, la baisse la plus forte étant observée dans les économies plus ouvertes, qui ont particulièrement souffert de la chute radicale du commerce mondial (10,7%) de cette année.² En d'autres termes, alors que la crise de 2007 a commencé dans le secteur financier américain, elle s'est rapidement transformée en crise des marchés financiers internationaux pour entraîner ensuite une récession économique à une échelle mondiale.³

Les pays de la zone euro se trouvent devant la nécessité de réagir face à la crise financière imminente. En Octobre 2008, ils acceptent de prendre des mesures coordonnées pour stabiliser le système bancaire. La Déclaration de Paris, signée par les dirigeants des pays de la zone euro le 12 Octobre 2008, puis approuvée par le Conseil européen les 15-16 Octobre, prévoit des mesures coordonnées pour rétablir la confiance et améliorer les conditions de financement de l'économie. Ces mesures comprenaient la fourniture de garanties gouvernementales pour l'émission de titres de créance bancaires et la recapitalisation des banques. En Décembre 2008, le Conseil européen

¹ Γ. Βαρουφάκης, Τ. Πατώκος, Λ. Τσεκερζής, και Χ. Κουτσοπέτρος, *Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την Ευρώπη το 2011*, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Δεκέμβριος 2011.

² Τ. Κολλιντζάς Τ., Μ. Ψαλιδόπουλος, Ν. Καραμούζης, και Γ. Χαρδούβελης, *Η Κρίση του 2007-2009: τα αίτια, η αντιμετώπιση και οι προοπτικές*, Οικονομία και αγορές, Eurobank Research, Τόμος IV, Τεύχος 8, Δεκέμβριος 2009.

³ Τ. Κολλιντζάς et al..

approuve le plan européen pour la relance économique, dont le but était de soutenir l'activité économique en stimulant la demande globale et d'intensifier les efforts de mise en œuvre de réformes structurelles ; et de son côté, le Conseil des ministres européens de l'Economie et des Finances (ECOFIN) détermine la Directive pour l'augmentation du plafond de garantie des dépôts de 20.000 à 50.000 euros en Juin 2009 puis son harmonisation à 100.000 euros à partir du 31.12.2011, afin de renforcer la confiance envers le secteur bancaire.⁴

Cependant, lorsque la Grèce - et pas uniquement celle-ci- se trouve au centre de la crise, la zone euro réalise, pour la première fois dans son parcours, qu'elle manque d'institutions, de fondations juridiques et d'une politique économique structurée pour lutter contre l'ébranlement économique d'un État membre immédiatement et intrinsèquement relié à ses autres membres. Dans ce contexte, elle se trouvait devant la nécessité d'agir -et même d'improviser- non seulement pour sauver la Grèce, mais presque tous les Etats Membres, les banques desquels tenaient entre leurs mains une grande quantité d'obligations grecques.

Dans le cadre de ce travail, nous analyserons brièvement l'évolution historique de la crise économique en Grèce, nous examinerons en détail les mécanismes que la zone euro a été amenée à créer afin d'y répondre, et nous allons étudier les questions juridiques qui se sont posées en rapport à la mise en place de ces mécanismes, en l'absence jusqu'alors d'un cadre institutionnel et réglementaire, ainsi que la manière par laquelle ces obstacles juridiques ont été surmontés. La préparation de ce travail coïncide avec la « sortie » de la Grèce des plans d'aide, et la mise en place d'une nouvelle ère, la crise financière laissant néanmoins des traces indélébiles dans la vie autant économique que sociale du pays. Il serait prématuré à ce stade, selon l'avis de l'auteur, d'évaluer la manière dont l'Europe a traité de la question de la crise économique grecque. Cependant, la prise de mesures est une réalité dont l'examen pourrait aider à résoudre plus rapidement et efficacement des situations similaires à l'avenir.

⁴ Τράπεζα της Ελλάδος, *Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης*, Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, Απρίλιος 2014, p. 29.

PREMIER CHAPITRE: L'évolution de la crise économique en Grèce

En Juin 2000, le Conseil européen a estimé que la Grèce répondait aux critères du Traité de Maastricht et celle-ci a donc été acceptée comme 12^{ème} membre de l'Union Economique et Monétaire (UEM). La participation à l'UEM lui donnait d'une part accès aux marchés monétaires et financiers internationaux avec des taux d'intérêt très bas pour la Grèce, mais entraînait également la perte de la capacité d'exercer à un niveau national la politique monétaire et la politique de change. Toute perte de compétitivité devrait être traitée par une correction ou un ajustement des prix intérieurs et du coût de la main-d'œuvre et par des efforts d'amélioration de la productivité, afin d'éviter l'augmentation du chômage à moyen terme.⁵ Le pays a eu du mal à rejoindre le noyau dur de l'UEM en présentant chaque année un déficit budgétaire et en augmentant ainsi sa dette publique. Il est moins répandu qu'en 2006-2007, la Grèce est entrée en surveillance, d'où elle est sortie rapidement, mais sans réussir à soigner ses blessures en profondeur, comme cela s'est avéré de manière dramatique peu après.

La crise financière mondiale a commencé à affecter l'économie grecque notamment à partir d'octobre 2008, en provoquant néanmoins une détérioration accélérée. En 2008, le déficit (alors enregistré) des administrations publiques a dépassé le 4% du PIB. Cela a donné lieu à l'inclusion de la Grèce dans la procédure concernant les déficits excessifs en Avril 2009, tandis que la dette publique par rapport au PIB a augmenté, atteignant le 97%. Tout au long de cette période, il y a eu des avertissements continus depuis l'étranger. Citons par exemple, qu'en Mars 2008, le président de la BCE Jean-Claude Trichet, en répondant à une question sur l'augmentation des spreads entre les obligations italiennes et allemandes, ainsi que sur les rendements élevés des obligations portugaises, espagnoles et grecques, a déclaré qu'il s'agissait d'un appel au réveil (wake-up call) et a conseillé de faire preuve de prudence (caution) en matière de politique budgétaire. Malgré tout, il semble qu'il n'y ait toujours pas eu de prise de conscience de la gravité de la situation, puisque dans le Programme de Stabilité et de Croissance actualisé pour 2008-2011, soumis à la Commission le 30.1.2009, se reflètent des prévisions beaucoup trop optimistes par rapport aux conjonctures. En 2009 pourtant, le déficit atteignait 15,7% du PIB et la dette publique le 129,7% du PIB. Cette expansion est due à la fois à la tendance de baisse du chiffre d'affaires (2008: 40,7% du PIB, 2009: 38,3% du PIB) et à l'augmentation des dépenses des administrations publiques (2008: 50,6% du PIB, 2009: 54,0% du PIB).⁶

⁵ Η. Λεκκός, Ε. Στάγγελ, Α. Αγγελοπούλου, 2010-2016: *Η Ελλάδα και τα γεγονότα*. Οικονομική Ανάλυση & Επενδυτική Στρατηγική, Τράπεζα Πειραιώς, 2017.

⁶ Τράπεζα της Ελλάδος, *Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης*, p.36

En janvier 2009, Standard & Poor's a rétrogradé la note de crédit du pays de A à A-, en raison de la "perte croissante de compétitivité de l'économie grecque". Cette dégradation a entraîné une hausse de 300 points de base des écarts de rendement (spreads) entre les obligations souveraines grecques et allemandes. Le 22 octobre 2009, les autorités grecques ont annoncé que le déficit budgétaire de 2009 était plus du double de ce qui était prévu et que le déficit de 2008 était nettement plus élevé que prévu. La révision du déficit a confirmé que le problème budgétaire de la Grèce était bien pire qu'initialement estimé, alors que la fiabilité de l'enregistrement des statistiques budgétaires du pays a été remise en question. Selon la décision d'ECOFIN du 2 décembre, la Grèce n'a pas répondu de manière adéquate à la recommandation du Conseil en avril 2009, date à laquelle la procédure concernant les déficits excessifs a été engagée, aucune mesure n'ayant été prise pour résoudre le problème. Les agences de notation Fitch, Standard & Poor's et Moody's ont progressivement dégradé la note de la Grèce le 8 Décembre (de A- à BBB +), le 16 Décembre (de A- à BBB +) et puis le 22 Décembre (de A1 à A2), tandis que les articles de presse soulignant le risque de propagation de la crise aux autres pays membres, et même de dégradation de la zone euro, se multipliaient. La crise grecque devenait maintenant une crise de l'Europe.⁷

La politique économique qui a été adoptée avant les élections du 4 Octobre 2009, ainsi que les premiers mois qui les suivirent, était incompatible avec la situation réelle du pays: une réduction spectaculaire des revenus publics, une hausse des dépenses publiques, du déficit et de la dette, alors que la balance des transactions courantes (la balance commerciale) demeurait à un niveau de déficit historiquement élevé. La situation était pour le moins inquiétante: le 21 janvier 2010, le spread des obligations à 10 ans a dépassé les 300 points. Le gouvernement grec approuve, en février, les premières mesures fiscales visant à geler les salaires de tous les fonctionnaires, à réduire les prestations de 10% et à réduire les heures supplémentaires. En dépit de la mise en œuvre de ces mesures (Programme de Stabilité et de Croissance), les taux d'intérêt ont suivi une tendance à la hausse, alors qu'un mois plus tard, le Parlement vote un paquet de mesures incluant le gel des retraites, l'augmentation du taux de base de la TVA de 19% à 21%, et des taxes spéciales de consommation sur les carburants, cigarettes, spiritueux et produits de luxe, et des réductions des salaires dans le secteur public.⁸

Le climat, cependant, semble irréversible: le 9 Avril, l'agence de notation de crédit Fitch révisé à la baisse la note de crédit de la Grèce de BBB à BBB- et quelque temps plus tard, après la demande

⁷ Γ. Χαρδούβελης, *Το χρονικό της διεθνούς και συνακόλουθης ελληνικής και ευρωπαϊκής κρίσης: αίτια, επιπτώσεις, αντιδράσεις, προοπτική*, στο Ν. Καραμούζης και Γ. Χαρδουβέλης, *Από τη διεθνή κρίση στην κρίση της Ευρωζώνης και της Ελλάδας: τι μας επιφυλάσσει το μέλλον;*, Αθήνα, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, 2011.

⁸ Cour des Comptes Européenne, *L'intervention de la Commission dans la crise financière grecque*, Rapport spécial 17/2017.

officielle de la Grèce pour un soutien international, l'agence de notation de crédit Standard and Poor's dégrade la note de crédit de la Grèce à un niveau inférieur des catégories d'investissement et classe les obligations de la Grèce dans la catégorie des créances douteuses (junkbonds) tandis que le 28 Avril 2010, l'écart de rendement entre les obligations grecques et allemandes à 10 ans dépasse les 1.000 points de base.

Les développements ultérieurs sont généralement connus: Le 3 mai 2010 la Grèce fait une demande de 80 milliards d'euros des (15) autres pays de l'euro et de 30 milliards d'euros du Fonds Monétaire International (FMI) jusqu'au Juin 2013. L'application est accompagnée de trois mémorandums: le «Mémorandum de politiques économiques et financières», le «Mémorandum d'accord technique» et le «Mémorandum d'accord sur les conditions spécifiques de politique économique», avec de nombreuses mesures d'austérité et de consolidation de l'économie grecque. Les signataires de la partie grecque étaient le ministre des Finances, George Papakonstantinou, et le président de la Banque de Grèce, George Provopoulos. Le 8 mai 2010, ont été approuvés l'accord de facilité de crédit ("Loan Facility Agreement") avec les pays de la zone euro et l'accord de confirmation ("Stand-by Agreement") avec le FMI. L'ensemble de ces accords est souvent appelé brièvement "Mémorandum". Il a été par la suite convenu de former un groupe de représentants de la Commission Européenne (CE), de la Banque Centrale Européenne (BCE) et du Fonds Monétaire International (FMI), également connu sous le nom de "Troïka", afin d'évaluer tous les trois mois les progrès du programme de mise en œuvre des conditions du "Mémorandum" et de décider du versement de la tranche correspondante du prêt. L'accord de prêt entre la Grèce, les pays de la zone euro et le FMI prévoyait un décaissement avec un coût d'emprunt compris entre 4% et 3,3%. Le financement était subordonné à des mesures structurelles visant à éliminer le déficit et à dégager un excédent primaire.⁹ L'entrée de la Grèce au plan d'aide signifiait en même temps l'adoption de lois par le Parlement avec une stricte rigueur budgétaire: réduction des salaires des fonctionnaires, réduction des pensions et des allocations, augmentation de la TVA et réévaluation générale de l'ensemble du secteur public.

Parallèlement, l'Europe commence progressivement à créer les premiers mécanismes institutionnels afin de confronter la crise. Le 9 Mai 2010 est créé une ligne de crédit dans le but de sécuriser le financement de prêts, qui avait antérieurement été jugé nécessaire. Les fonds auraient été collectés par les états membres de la zone euro et le FMI, et les taux d'intérêt sur les emprunts seraient bien inférieurs à ceux offerts sur les marchés. Il s'agit du Mécanisme Européen

⁹ Δ. Κατσίκας, Α. Καρακίτσιος, Κ. Φιλίνης, και Α. Πετραλιάς, *Έκθεση για το κοινωνικό προφίλ της Ελλάδας σε σχέση με τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ανισότητα πριν και μετά από την εκδήλωση της κρίσης*, Παρατηρητήριο για την κρίση, Αθήνα, 2014.

de Stabilité Financière (MESF), la première institution européenne à faire face à la crise grecque mais pas uniquement, ainsi qu'à assurer la stabilité de l'économie dans la zone euro. Le MESF a été un programme de financement d'urgence basé sur des fonds tirés des marchés financiers et acquis par la Commission, en utilisant le budget de l'Union européenne comme garantie. Opérant sous la supervision de la Commission, il a essentiellement obtenu son argent des marchés avec la garantie du budget de l'UE, auquel participe la totalité des pays de l'UE, et pas seulement les membres de la zone euro. Cela a provoqué de fortes réactions parmi les pays de l'UE qui n'appartenaient pas à la zone euro, comme cela sera discuté ci-dessous.

Une société anonyme est fondée le même jour à Luxembourg, pour actionnaires les États Membres de la zone euro. Il s'agit du Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF), qui était la deuxième institution à soutenir les membres les plus faibles de la zone euro. Ce mécanisme européen a été en mesure d'émettre des obligations d'État ou des titres de créance sur le marché avec l'aide du Bureau Allemand de Gestion de la Dette Publique, afin de réunir les fonds nécessaires pour accorder des prêts aux pays de la zone euro ayant des problèmes financiers. Il a également eu la possibilité de restructurer les fonds bancaires ou d'acheter des obligations d'État. L'émission de ses obligations devait être accompagnée de garanties fournies par les États Membres de la zone euro en fonction de leur part dans le capital versé à la Banque Centrale Européenne (BCE). La facilité d'emprunt auprès du FESF pouvait être réalisée sur demande par un État Membre de la zone euro qui n'était plus en mesure d'emprunter sur les marchés à des prix acceptables. Auparavant, un programme économique du pays aurait dû être négocié avec la Commission Européenne et le FMI, être accepté à l'unanimité par l'Eurogroupe et obtenir la signature d'un "protocole d'accord sur les conditions d'emprunt.

Finalement, en été 2011, il a été décidé de créer une organisation économique internationale, fondée sur ses prédécesseurs MESM et FESF, afin de financer tout membre de la zone euro qui en aurait besoin. Il s'agit du Mécanisme Européen de Stabilité (MES), un programme de financement européen permanent pour les 19 membres de la zone euro, succédant aux Fonds Européen de Stabilité Financière et au Mécanisme Européen de Stabilisation Financière. Le MES est entré en vigueur en janvier 2013, date à laquelle il a été ratifié par les États Membres de la zone euro. Au total, le mécanisme a été doté de 500 milliards d'euros, qui devraient atteindre 704 milliards d'euros. En tant que PDG du MES est nommé dès le départ Klaus Regling, jusqu'alors PDG du FESF, tandis que la place de président du conseil d'administration est attribuée au président actuel de l'Eurogroupe, c'est-à-dire à Gerund Dijsselbloem. Le MES est en capacité de prêter directement aux gouvernements. Il peut également acheter leurs dettes (c'est-à-dire des obligations d'État) soit directement lorsqu'elles sont émises soit sur le marché secondaire. En outre, MES peut aussi

soutenir les banques directement. Ce soutien peut impliquer une "recapitalisation", en fournissant pour la plupart des fois de l'argent en échange de la participation à l'actionnariat.¹⁰

Il est un fait que la crise financière, ayant ses origines aux Etats Unis, a surpris l'Europe qui jusqu'alors n'avait jamais été mise à l'épreuve sous de conditions pareilles, en ayant une monnaie unique et un marché commun. Les mesures qui ont été prises, avec la mise en place d'instruments de financement spécifiques, ont provoqué des protestations et ont causé des problèmes non seulement économiques, mais aussi juridiques. Un cadre juridique extrêmement complexe a dû être créé par le biais des conventions internationales, de leurs sanctions par les systèmes juridiques nationaux, de l'engagement des institutions communautaires et de la remise en question des textes fondamentaux de la création et du fonctionnement de l'UE. Pendant que l'UE tentait de s'adapter aux nouvelles circonstances, la Grèce ainsi que d'autres pays, essayaient de s'adapter aux conditions défavorables avec lesquelles ce financement leur a été accordé.

Il est un fait que l'énumération des causes qui ont conduit à la crise économique grecque devient particulièrement complexe. La crise financière mondiale de 2008-2009 a empiré la situation économique de la Grèce, mais elle n'a été qu'un prétexte pour que les points problématiques du pays apparaissent à la surface: l'exacerbation des déséquilibres macro-économiques, une dette interne et externe très élevée, une faible compétitivité internationale, un système de retraite non viable et des institutions impuissantes. Ces caractéristiques, associées à des révélations concernant l'inexactitude des rapports de statistiques officielles, ont eu un impact négatif sur la confiance internationale dans le pays.¹¹

Avant de procéder à une analyse plus approfondie des institutions européennes qui ont été établies pour le soutien financier de la zone euro, il est utile d'examiner les dispositions fondamentales de l'Union qui ont permis leur fondation d'une part, et qui ont d'autre part été 'obligées' à être modifiées afin de se rendre compatibles à celles-ci.

¹⁰ Γ. Δρόσος, *Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 6, 2012.

¹¹ Cour des Comptes Européenne, *L'intervention de la Commission dans la crise financière grecque*.

DEUXIEME CHAPITRE: Le cadre de la politique économique et monétaire dans l'UE

Les premiers fondements de l'intégration européenne se produisent après la fin de la Seconde Guerre mondiale avec le Traité de Paris signé en Avril 1951 entre six pays européens instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). Cette-dernière est suivie par le traité CEE (1958) qui prévoyait la création d'un marché intérieur unique sans frontières intérieures dans la circulation des marchandises, spécifique à la libre circulation des biens, des services, des capitaux, à la liberté d'installation des travailleurs dans tous les Etats contractants et à l'interdiction des discriminations envers des personnes physiques et morales en raison de leur nationalité, par les autorités de chaque État Membre. Le traité de Maastricht, officiellement connu sous le nom de traité sur l'Union européenne (TUE), traité le plus important et historique du continent européen, est entré en vigueur le 1er novembre 1993 et a fondé l'Union européenne sous sa forme actuelle en établissant ses trois piliers: une partie communautaire, dans laquelle les États membres attribuent des privilèges nationaux à des institutions supranationales, ainsi que deux parties intergouvernementales, au sein desquelles les gouvernements nationaux conservent leur pouvoir mais doivent prendre des décisions à l'unanimité. Le pilier communautaire est axé surtout, mais pas entièrement, sur des questions économiques, tandis que les deux piliers intergouvernementaux se concentrent sur la politique étrangère, la justice et les affaires intérieures. Le traité a également posé les fondements de la zone euro et introduit des exigences financières pour la participation dans la zone monétaire.¹² Les objectifs fixés par le traité de Maastricht concernaient, entre autres, la stabilité financière de la Communauté (art.4 du traité) qui comprenait deux axes: le mécanisme de coordination des politiques économiques des États membres et de la politique monétaire et de la politique de change. La stabilité des prix, des finances publiques saines, des conditions monétaires solides et une balance des paiements stable sont définis comme objectifs clés.¹³

Les principes généraux de la politique économique et monétaire de l'Union européenne existent donc dans ses deux traités les plus importants, le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les deux étant modifiés et révisés par le traité de Lisbonne en 2009. L'UE a adopté un modèle économique qui concernait l'existence d'une monnaie unique, la création de la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la

¹² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Οι Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.1.3.pdf

¹³ Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β΄ Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013.

politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro, tout en prévoyant la concession des responsabilités nationales et la création de la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro. Cependant, la politique économique et budgétaire est restée la compétence exclusive des États membres, avec pour résultat la création d'un modèle particulier dans lequel une monnaie commune est certes adoptée, les décisions financières sont néanmoins prises au niveau national, en dépit du fait qu'ils affectent la stabilité de la monnaie commune.¹⁴

Selon les articles 120 et 121 du TFUE, les États membres poursuivent leur politique économique en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels qu'ils sont énoncés dans son traité fondateur. Pour cette raison, ils sont supervisés par les institutions de l'Union, telles que le Conseil, qui formule des recommandations chaque année, tandis que la Commission est chargée de surveiller leur déroulement global. L'article 122 prévoit la possibilité pour le Conseil d'accorder une aide financière à un État membre en cas de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels. Cet article nous concernera par la suite puisqu'il a été initialement défini comme base juridique pour la mise en place du premier mécanisme de soutien, même s'il a ultérieurement été abandonné à cause de la révision du traité, et en particulier de l'article 136 et de l'introduction du troisième mécanisme, celui-ci définitif (Mécanisme Européen de Stabilité, MES).

En outre, conformément aux dispositions de l'article 125, paragraphe 1, du traité, l'Union n'est pas responsable ni assume les obligations qui incombent aux gouvernements centraux des États membres ou à leurs succursales. Des restrictions similaires sont également prévues aux articles 123 et 124 du TFUE. C'est la clause de « non-renflouement » (no-bailout clause) qui reflète la politique économique de l'UE: chaque État membre est responsable de ses budgets et l'Union n'intervient qu'à un degré de supervision et de contrôle.

Enfin, il résulte de la combinaison de la disposition de l'article 126 et du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé aux traités que les États membres devraient viser à respecter la discipline budgétaire et à supprimer le déficit budgétaire. Plus précisément,

¹⁴ M. Χρυσομάλλης, *Η κοινοτική μέθοδος σε αμφισβήτηση, ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός σε κίνδυνο : Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015. <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202015/Chrismel13.pdf>

on en déduit que le déficit public et la dette publique ne devraient pas dépasser une valeur de référence fixée à 3% et 60% du PIB respectivement dans chaque État Membre.¹⁵

La politique monétaire de l'Union est analysée dans les articles 127 à 135 du Traité. Dans le domaine de la politique monétaire, une importance majeure est attribuée au Système Européen de Banques Centrales, à la Banque Centrale Européenne et au Comité Economique et Financier (CEF) institué par l'art. 134 du TFUE en remplaçant le Comité Monétaire. Le Système Européen de Banques Centrales (SEBC) se compose de la Banque Centrale Européenne et des banques centrales des États membres. Ce n'est pas une institution de l'Union et elle n'est pas juridiquement indépendante de ses organes constitutifs. Sa responsabilité principale est de maintenir la stabilité des prix, tout en soutenant les politiques économiques générales de l'Union et d'agir conformément au principe d'une économie de marché.

La Banque Centrale Européenne (BCE), qui est devenue opérationnelle le 1er Juillet 1998, est un organisme autonome et indépendant sur le plan politique, auquel a été transféré la compétence exclusive de la politique monétaire de l'Union. Ses fonctions et pouvoirs sont décrits dans l'art. 127 du TFUE. Étant donné que la stabilité financière est l'objectif ultime et unique de la BCE, celle-ci est responsable de la supervision et du contrôle de l'action des États membres, mais aussi d'imposer des sanctions et des amendes aux États membres en cas de violation. Pour effectuer ses tâches, la BCE édicte des règlements, des décisions, des recommandations et des avis (art. 132, par. 1, TFUE). Comme dans le cadre du TUE, la BCE est un instrument totalement indépendant qui n'accepte aucune instruction ou recommandation, qui est malgré tout soumis au contrôle à la fois de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes. Les dispositions spécifiques pour les États membres dont la monnaie commune est l'euro (art. 134, 136 TFUE) posent la stabilité de l'euro comme objectif principal et prévoient une meilleure coordination et une surveillance accrue des membres de l'Eurogroupe. Selon le protocole, des réunions des ministres des finances de l'Eurogroupe sont prévues en vue de discuter et de faire face aux questions liées à la monnaie unique.

Le cadre ci-dessus analysé est le cadre juridique dans lequel l'Union et ses États membres ont été et sont toujours encadrés. En appui sur cette structure juridique, avec les particularités qui la caractérisent, a dû se construire la zone euro afin de faire face, en mai 2010, à la crise grecque, puis aux crises irlandaise et portugaise. C'est un fait que la crise a pris par surprise la

¹⁵ N. Μπάρμπας, Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου : Προϋπολογισμός, ελεγκτικό συνέδριο, δημόσια οικονομικά της Ευρώπης, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., 2014.

construction européenne qui ne disposait pas de mécanismes aptes à faire face à des situations similaires, ce qui l'a obligée à improviser. Dans le chapitre prochain, nous analyserons les deux premiers mécanismes qu'elle a utilisés pour assurer la stabilité financière de la Grèce et de la zone euro en général.

TROISIEME CHAPITRE: Le cadre institutionnel pour le fonctionnement des instruments /οργάνων de l'Union européenne - Le choix du FESF et du MESF

La crise dans la zone euro a donc mis en lumière le dilemme de la forme souhaitée de l'UE: se maintiendra-t-elle telle qu'elle est, c'est-à-dire une coopération intergouvernementale, ou prendra-t-elle un caractère fédéral en matière de politique économique.¹⁶

I. Le Mécanisme Européen de Stabilisation Financière (MESF)

Sous la pression des agences de notation et de l'incapacité de la Grèce à faire face à la crise économique, les ministres des finances d'ECOFIN décident, le 2 mai 2010, de créer le Mécanisme Européen de Stabilité Financière (MESF), un mécanisme de financement des États membres les plus faibles et de préservation de la stabilité financière.

MESF, qui était distingué par son caractère temporaire, était un programme de financement d'urgence uniquement des États membres de la zone euro, à hauteur de 60 milliards d'euros. Les fonds de financement sont obtenus des marchés financiers au nom de l'Union Européenne et ont été garantis par la Commission avec le budget de l'Union. Les États non membres de la zone euro de l'Union européenne n'ont aucune obligation légale de contribuer au financement du mécanisme, et ils n'ont pas non plus le droit d'accéder à ces ressources.¹⁷

La base juridique de la création du MESF, ce dernier ayant été établi par le Règlement (UE) 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, provient de l'article 122 du TFUE. Plus précisément, comme indiqué ci-dessus, les textes fondateurs de l'Union interdisent le sauvetage d'un pays par l'Union, étant donné que l'objectif principal de l'UEM consiste en la discipline budgétaire des États membres. Il s'agit de la clause de « non-renflouement du no. 125 du TFUE, qui reflète certes les principes et les objectifs de l'Union, mais constitue dès le départ un obstacle à la résolution de la crise. Sous cette contrainte, les dirigeants de la zone euro, afin de sauver les banques et l'euro, ont décidé de créer le mécanisme temporaire en appui sur la «clause de solidarité» de l'article 122 par.2 TFUE. Selon l'article ci-dessus,

¹⁶ Γκ. Χαρδούβελης, *Η ελληνική και ευρωπαϊκή κρίση και η νέα αρχιτεκτονική της Ευρωζώνης*, Οικονομία & Αγορές, Eurobank Research, Τόμος VI, Τεύχος 2, 2011

¹⁷ Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, p. 340.

« 1. 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 États 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.

2. Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise. »

Le Conseil, en adoptant la proposition de la Commission, a édicté le Règlement 407/2010 établissant le mécanisme en question, en interprétant largement l'article 122, par. 2, qui prévoit l'octroi d'une aide financière de l'Union à un État membre en difficulté ou présentant un risque sérieux de difficultés graves en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté. Il a été estimé que la détérioration grave de l'environnement économique et financier international, la crise financière mondiale sans précédent, la forte détérioration du déficit et de la dette des États membres et la dégradation des conditions de crédit constituent les circonstances extraordinaires de l'article 122, par. 2, qui ne peuvent se soumettre au contrôle de l'État, une aide financière étant ainsi jugée nécessaire.¹⁸

Ce mécanisme de financement a été soutenu par les États membres de la zone euro, le FMI et la Commission européenne. Les taux d'intérêt seraient plusieurs fois plus faibles que ceux offerts par les « marchés » et en tout cas tels que, combinés aux mesures d'austérité qu'allait recevoir (et a reçues) la Grèce afin d'avoir ce financement, il a été considéré qu'ils permettraient le retour relativement rapide de la Grèce dans l'ordre financier international, à savoir dans « les marchés ».¹⁹ L'aide financière a été fournie sous la forme d'un prêt ou d'un crédit accordé aux États membres. Pour faire appel au MESF, l'État membre devait présenter une demande qui consistait en un programme d'ajustement économique et financier décrivant les différentes mesures à prendre pour rétablir la stabilité financière. L'aide a été accordée par décision du Conseil prise à la majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité, sur proposition de la Commission. Si le Conseil approuvait une aide financière à un État membre, sa décision comprendrait les

¹⁸ Règlement (UE) du Conseil 407/2010

¹⁹ Δρόσος, Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης.

modalités de paiement, tels que le montant, le nombre de versements, la période de disponibilité d'une aide financière, etc. ainsi que les conditions générales de politique économique définies par la Commission. L'ensemble de ces décisions a donc été consigné dans un "Mémorandum d'accord" entre l'État et la Commission. Cette dernière avait des responsabilités accrues et gardait un contrôle strict afin de gérer et décaisser le prêt, tout en vérifiant à intervalles réguliers la politique économique de l'État et le programme d'ajustement lui correspondant.

Le MESF a été activé pour l'Irlande, 22,4 milliards d'euros ont donc été versés entre 2010 et 2013 ; pour le Portugal (26 milliards entre 2011 et 2014) ; et pour le prêt-relais de trois mois pour la Grèce (7,2 milliards d'euros en 2015). C'était la première et "maladroite" tentative expérimentale de s'attaquer aux problèmes de la zone euro, et avait pour cela un caractère provisoire.

Les éléments clés du MESF étaient les suivants: a) Contribution obligatoire des membres, mais pas d'autres pays de l'UE, ceux-ci n'ayant pas non plus droit d'accès à ses ressources b) Participation des États, du FMI et de la Commission Européenne à l'étayage et au fonctionnement du mécanisme c) Les moyens de financement des États demandeurs via l'activation du Mécanisme pour l'emprunt de fonds issus des marchés.²⁰

Deux conclusions peuvent être tirées de la réaction initiale de l'Union face à la crise: d'abord, en raison de la clause de non-renflouement de l'article 125 TFUE, le financement provenant directement d'autres États membres ou par les institutions propres de l'UE s'avérait impossible. Ainsi, il n'existait pas de base juridique suffisante pour la mise en place de mesures au niveau européen. En premier lieu, le financement sans intermédiaires, directement fourni par d'autres États membres ou même par des instruments de l'Union européenne, ne semblait pas réalisable, du moins initialement, en raison de la clause de non-renflouement conformément aux dispositions de l'article 125 TFUE. En conséquence, c'est le Principe de solidarité de l'art. 122 TFUE qui a pu finalement servir d'appui juridique, principe à partir duquel a été fondé le « Mécanisme Européen de Stabilisation Financière» (MESF) par l'Union européenne elle-même, et qui a par la suite été à l'origine de la création des Fonds Européens de Stabilité Financière par tous les États membres de l'Union Européenne.

²⁰ Π. Παυλόπουλος, *Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 8-9, 2017.

II. Le Fonds européen de stabilité financière (FESF)

En juin 2010, le MESF a été complété par un système de garanties gouvernementales bilatérales organisées par les États membres de la zone euro, à hauteur de 440 milliards d'euros, sur la base d'un mécanisme intergouvernemental, et de prêts du FMI de 250 milliards. Par conséquent, les États membres de la zone euro ont créé le 7 juin 2010, conformément à la législation luxembourgeoise, une société anonyme à responsabilité limitée, également connu sous le nom de véhicule à usage spécial basée à Luxembourg.²¹

Le Fonds européen de stabilité financière est le deuxième mécanisme qui a été mis en place pour faire face à la crise. Son caractère était lui aussi clairement provisoire: la cessation de son activité économique, prévue pour le 1er juillet 2013, signifierait en même temps la dissolution de la société. Sous forme d'entreprise, le Fonds était indépendant des institutions de l'UE et avait la possibilité de se mettre directement en contact avec les agences et les marchés en tant qu'entité distincte.

Les caractéristiques principales du fonds étaient de soutenir les États membres de la zone euro et uniquement ceux-ci, ainsi que l'émission d'obligations avec le support des États membres de l'euro en vue d'une plus grande acceptation, et finalement la garantie de satisfaction des obligations de l'Etat débiteur, dans le cas de son incapacité. Cela a été possible grâce à l'existence d'un fonds de réserve du FESF, parallèlement à l'existence d'un « coussin de sécurité» sous la forme d'une réserve de liquidités (Cash buffer).²² Le fonds a fonctionné en appui sur l'émission d'obligations sur le marché afin d'obtenir les fonds nécessaires pour fournir des prêts aux États membres les plus faibles financièrement. Cette réserve financière ainsi que la nature même du fonds l'ont placé parmi la catégorie de solvabilité la plus élevée des agences de notation internationales.

²¹ E. Μαριάς, *Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ.*, Νομικό Βήμα, Τόμος 58, 2010.

²² Standard & Poor's, *European Financial Stability Facility Rated 'AAA' On Sovereign Guarantees And Cash Buffer*, Global Rating Portal, Ratings Direct, 2010.
http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Finanza%20e%20Mercati/2010/11/AAA_Standard_Poors_EFSF.pdf?uuid=3d8de23e-f254-11df-9411-36e3fb0c4fc2

QUATRIEME CHAPITRE: Le Mécanisme Européen de Stabilité (MES)

I. La création du mécanisme européen de stabilité (MES)

Le caractère temporaire des mécanismes établis, l'absence d'un solide fondement juridique et la prise de conscience de la complexité de traitement de la crise ont amenés les États membres de l'Europe, dès la fin de 2010, vers la décision de créer un mécanisme de soutien désormais permanent. Les réactions négatives des marchés et les prédictions négatives n'ont pas cessé et la mise en place d'un cadre institutionnel permanent pour l'avenir a été jugée nécessaire. Cet instrument est donc devenu le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), un mécanisme fondé sur les normes du MESF et du FESF mais s'appuyant sur une base juridique plus solide grâce à sa permanence.

Le MESF et le FESF étant des mécanismes transnationaux en dehors du cadre de la zone euro, leur appui juridique sur l'article 122 TFUE ne constituait pas en fin de compte un obstacle, malgré le fait qu'il avait provoqué de nombreux conflits avec les théoriciens du droit de l'UE. Cependant, une organisation permanente de soutien de la zone euro créait la nécessité d'une modification des dispositions des traités fondamentaux.

En effet, lors de sa réunion du 17 décembre 2010, le Conseil européen a approuvé la modification du traité de Lisbonne et l'ajout d'un nouveau paragraphe à l'art. 136 du traité. Le processus de révision se déroulerait par le biais de l'article n° 48 TFUE et de la procédure de révision simplifiée. Plus spécifiquement, selon l'art. 48 paragraphe 6 du TFUE, la procédure simplifiée se réfère à la troisième partie du TFUE en ce qui concerne les « politiques et actions internes de l'Union », à savoir les articles 26-197 du TFUE, et ils n'autorisent pas à développer essentiellement les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies par les traités. L'initiative appartient aux gouvernements nationaux, au Parlement européen ou à la Commission, dont chacun a soumis une proposition de révision directement au Conseil européen. Ce dernier décide après consultation du Parlement européen et de la Commission. Dans le cas de changements institutionnels dans le domaine monétaire, la BCE est également appelée à participer à la décision. Dans tous les cas, la décision du Conseil européen exige l'approbation et à la ratification par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Il convient de noter que ce processus a été mis en œuvre pour la première fois par la décision 2011/199 du Conseil européen.

Suite à une proposition du gouvernement belge, le Conseil européen du 25 Mars 2011 a adopté la décision 2011/199, en vertu de laquelle a été déclenchée la soi-disant « procédure simplifiée de modification » des traités, afin d'ajouter un troisième alinéa à l'article 136 du Traité sur le Fonctionnement de la L'Union Européenne (TFUE) confirmant la compétence des États membres à mettre en place ce mécanisme. Par conséquent, le paragraphe suivant a été inclus dans le nouvel article n° 136 TFUE: *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. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.* Le 2 Février 2012, les États membres de la zone euro ont signé le « traité instituant le Mécanisme Européen de Stabilité » en vertu de laquelle l'ESM est établi comme une organisation internationale dont le siège est à Luxembourg. Selon l'article 1 du traité instituant le MES, le « Mécanisme Européen de Stabilité » (MES) est une « institution financière internationale » dont les membres sont les États membres de la zone euro et, conformément à l'article 3, selon la première phrase de ce traité, est responsable de la mission suivante: *«Le MES a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres. A 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, des institutions financières ou d'autres tiers».*

Le MES entre en vigueur en Février 2013 avec la ratification du traité de sa fondation par les États membres de la zone euro, à laquelle ont procédé tous les 17 États membres. Etant doté de responsabilités institutionnelles permanentes qui lui ont été déléguées par les États membres, et institutionnellement formé, l'EMS consiste en l'un des éléments clés dans la défense de la zone euro contre la crise de la dette. D'autant plus que par sa création est recherchée une solution globale, puisque la forte interdépendance entre les États membres risquerait de mettre en péril l'économie de la zone euro tout entière.

C'est pour cette raison d'ailleurs qu'il est désigné en tant que mécanisme de « stabilité » plutôt que simplement de « support », et qu'il peut être activé uniquement « si son activation est nécessaire afin d'assurer la stabilité de l'ensemble de la zone euro ». Il a remplacé à la fois le

FESF et le MESF et constitue actuellement le moyen unique et permanent de réponse aux nouvelles demandes de sauvetage financier des États membres de la zone euro.

Une analyse approfondie sera par la suite menée sur la structure et le fonctionnement du MES, ainsi qu'un rapport détaillé concernant les préoccupations soulevées quant à la compatibilité du mécanisme avec le système institutionnel de l'Union.

II. Structure et fonctionnement

Le MES, comme déjà mentionné ci-dessus, est une organisation internationale intergouvernementale créée et mise en œuvre conformément au droit international public. L'objectif principal de ce mécanisme est de fournir un soutien financier aux États membres de la zone euro en difficulté financière. Il se compose de 17 États membres de la zone euro et ses organes institutionnels sont le Conseil des gouverneurs (Board of Governors) et le conseil d'administration (Board of Directors). Le Conseil des gouverneurs est composé des ministres des Finances des États participant au mécanisme, tandis que le commissaire des affaires économiques et monétaires et le président de la BCE y participent en tant qu'« observateurs» (observers), sans droit de vote. Les membres du Conseil des gouverneurs sont nommés par les États membres et doivent être des membres responsables de questions financières de leur propre gouvernement.

Les décisions les plus importantes sur le MES sont prises par le Conseil des gouverneurs. Les décisions, entre autres, sur quatre questions essentielles sont prises d'un commun accord. Ces quatre questions sont les suivantes: (1) l'octroi d'une aide financière, (2) les termes et les conditions de l'aide financière, (3) la capacité de prêt du MES et (4) les changements dans la structure des instruments. En tant qu'"Accord mutuel" est désignée une décision prise à l'unanimité par les pays participant au vote, cela signifiant que l'abstention d'un ou de plusieurs pays ne peut empêcher l'adoption de la décision. Toutes les autres décisions du conseil des gouverneurs sont adoptées à la majorité qualifiée, définie comme 80% des voix pondérées (ESM, 2014). Les votes sont pondérés en fonction des parts des pays dans le capital du MES.

Le conseil des gouverneurs est responsable également de la nomination du directeur général pour un mandat de 5 ans. Les responsabilités du directeur général sont essentiellement organisationnelles, puisqu'il préside toutes les réunions du Conseil d'administration ainsi que du Conseil des gouverneurs, qui le soutient dans l'exercice de ses fonctions. Le directeur général

est principalement responsable de l'organisation, de la nomination et du licenciement des membres du personnel du MES, conformément au règlement du personnel adopté par le conseil d'administration. Enfin, une procédure de "vote extraordinaire" est prévue par l'article 4 par. 4 du traité instituant le MES, dans le cas où la Commission et la BCE jugeraient nécessaire d'accorder une aide financière pour maintenir la viabilité économique et financière de la zone euro. Sous ces circonstances, l'assistance n'est pas décidée à l'unanimité, mais une majorité qualifiée de 85% des suffrages exprimés est suffisante. Cependant, une possibilité de veto est maintenue pour les Etats avec les taux les plus élevés de participation au mécanisme (Allemagne, Italie et France), ce qui démontre le fort caractère politique du mécanisme.

III. La procédure et les moyens de support financier

Les articles 13 et les suivants, du traité du MES, prévoient plusieurs moyens de financement de l'économie d'un État membre, autant avant que après la crise. Ainsi, selon l'art. 14 du traité : « *Le conseil des gouverneurs peut décider d'octroyer, à titre de précaution, une assistance financière sous forme de ligne de crédit assortie de conditions ou de ligne de crédit assortie de conditions renforcées conformément à l'article 12, paragraphe 1* », selon l'article 15 : « *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*, selon l'article 16 : « *Le conseil des gouverneurs peut décider d'octroyer une assistance financière sous forme de prêt à un membre du MES, conformément à l'article 12* », selon l'article 17 : « *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* », et finalement selon l'article 18 : « *Le conseil des gouverneurs peut décider de prendre des dispositions pour mener des opérations sur le marché secondaire relatives aux titres émis par un membre du MES, conformément à l'article 12, paragraphe 1* ».

Ainsi, les cinq types de soutien qui sont fournis par le MES concernent 1) un prêt de support et de stabilité dans le cadre du programme d'ajustement macroéconomique (Sovereign bailout loan), fourni lorsque l'Etat membre se trouve dans l'incapacité d'obtenir un prêt dans les marchés internationaux, 2) un programme de recapitalisation des banques (Bank recapitalization programme) lorsque le problème n'est pas budgétaire mais financier, 3) une assistance financière de précaution (Precautionary financial assistance) lorsque l'Etat membre se trouve devant une éventuelle situation de besoin et qu'une garantie financière devient

nécessaire, 4) un moyen de renforcement du marché primaire (Primary market support facility) c'est-à-dire l'achat d'obligations du marché primaire par le MES afin de faciliter le retour de l'Etat membre et 5) un mécanisme de support des marchés secondaires (Secondary market support facility) dans le but d'assurer la liquidité nécessaire.

Tout membre a la possibilité de faire une demande de soutien à la stabilité, en l'adressant au président du Conseil des gouverneurs. Le processus de demande ainsi que le processus de prise de décision sont décrits en détail dans l'article n° 13 du traité, selon lequel: « *Sur la base de la demande du membre du MES et de l'évaluation visée au paragraphe 1, le conseil des gouverneurs peut décider d'octroyer, en principe, un soutien à la stabilité au member du MES concerné sous la forme d'une facilité d'assistance financière.*

3. S'il adopte une décision en vertu du paragraphe 2, le conseil des gouverneurs charge la Commission européenne– en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – de négocier avec le membre du MES concerné un protocole d'accord définissant précisément la conditionnalité dont est assortie cette facilité d'assistance financière. Le contenu du protocole d'accord tient compte de la gravité des faiblesses à traiter et de l'instrument d'assistance financière choisi. Parallèlement, le directeur général du MES prépare une proposition d'accord relatif à la facilité d'assistance financière précisant les modalités et les conditions financières de l'assistance ainsi que les instruments choisis, qui sera adoptée par le conseil des gouverneurs. 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.

4. La Commission européenne signe le protocole d'accord au nom du MES, pour autant qu'il respecte les conditions énoncées au paragraphe 3 et qu'il ait été approuvé par le conseil des gouverneurs.

5. Le conseil d'administration approuve l'accord relatif à la facilité d'assistance financière qui précise les aspects financiers du soutien à la stabilité à octroyer ainsi que, le cas échéant, les modalités du versement de la première tranche de l'assistance.

6. Le MES met en place un système d'alerte approprié pour être certain de recevoir en temps utile tout remboursement des sommes dues par le membre du MES au titre du soutien à la stabilité.

7. *La Commission européenne – en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI – est chargée de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière. όρους που συνοδεύουν τη διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής ».*

On peut remarquer, dès la première vue d'ensemble de l'article, l'assistance directe et la supervision par la BCE et les autres institutions de l'Union ainsi que le FMI. En outre, le traité lui-même délègue des tâches et des responsabilités à des organes de l'Union tels que la Commission, la BCE et la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Selon le article 37 « 1. *Toute question relative à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent traité et de la réglementation générale du MES qui se poserait entre le MES et l'un de ses membres, ou entre des membres du MES, est soumise au conseil d'administration pour décision.*

2. *Le conseil des gouverneurs statue sur tout litige opposant le MES à l'un de ses membres, ou 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. Aux fins d'une telle décision, le droit de vote du ou des membres du conseil des gouverneurs nommés par le ou les membres concernés du MES est suspendu, et le seuil à atteindre pour l'adoption de la décision est recalculé en conséquence.*

3. *Si un membre du MES conteste la décision visée au paragraphe 2, le litige est soumis à la Cour de justice de l'Union européenne. L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne est contraignant pour les parties, qui prennent les mesures nécessaires pour s'y conformer dans le délai fixé par la Cour dans son arrêt ».*

La Cour de Justice de l'Union Européenne elle-même, en examinant la décision Pringle qui sera analysé ci-dessous, et en étudiant si ces tâches sont compatibles avec les pouvoirs conférés à ces instruments par les traités, les a déclarées compatibles, car elles ne concernent pas un domaine de compétence exclusive de l'Union, elles n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions contraignantes et, en particulier, n'altèrent pas les responsabilités qui leur sont attribuées par les traités.²³

²³ Μ. Περάκης, *Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle(C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό αυστηρούς όρους παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας προς κράτος μέλος της Ευρωζώνης*, Νομικό Βήμα Τόμος 61, 2013, p. 572-594.

IV. Activité

Le MES a fourni une assistance financière à trois pays de la zone euro au total: l'Espagne, la Chypre et la Grèce, le programme de cette-dernière étant encore en cours. Le support financier de la Grèce et la Chypre a consisté en des prêts dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique, tandis que dans le cas de l'Espagne, le prêt était relatif à la recapitalisation des banques. Les programmes de soutien envers l'Irlande et le Portugal par le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF) en 2010 ont été maintenus à l'identique jusqu'à la création du MES en janvier 2013, qui l'a ensuite remplacé.

CINQUIEME CHAPITRE: QUESTIONS JURIDIQUES DANS LA MISE EN PLACE DU MES

I. L'Arrêt Pringle

Le point de départ pour résoudre les problèmes juridiques causés par la décision 2011/199 du Conseil européen qui a activé la «procédure de révision simplifiée» des traités, afin d'ajouter un troisième paragraphe à l'article 136 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et de mettre en place le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), était l'appel d'un député irlandais, T. Pringle. Comme mentionné ci-dessus, Pringle a saisi la Haute Cour (High Court) d'Irlande contre la ratification de l'accord du MES par son pays, en faisant valoir d'une part que la modification de l'article 136 TFUE par le premier article de la décision 2011/199 constitue une modification illégale du TFUE et d'autre part, que en la ratifiant, en approuvant et en acceptant le traité instituant le MES, l'Irlande assume des obligations incompatibles avec les traités sur lesquels l'Union Européenne est fondée.²⁴

En bref, les affirmations du requérant concernaient a) la décision du Conseil Européen 2011/199 modifiant l'article 136 du TFUE, illégalement délivré en vertu de la «procédure de révision simplifiée», b) les obligations assumées par l'Irlande selon l'accord du MES qui sont contraires aux traités de l'UE et c) la mise en place du MES en dehors du contexte du droit communautaire afin de contourner les restrictions que celui-ci impose.

L'appel de T. Pringle a été rejeté par la Haute Cour, il a donc par la suite fait appel de la décision devant la Cour Suprême irlandaise. La Cour Suprême a suspendu l'affaire – conformément à son obligation – en envoyant à la CJUE les deux questions préjudicielles suivantes: a) si le processus consistant à ajouter une disposition à l'article 136 TFUE dans la décision du Conseil Européen 2011/199 était légitime, et b) si l'accord en tant que tel, était compatible avec le droit communautaire et les traités fondateurs de l'UE.

²⁴ *Thomas Pringle contre Gouvernement of Ireland e.a.*, Arrêt de la CJUE (assemblée plénière) du 27 novembre 2012, no de l'affaire C-370/12.

A. La première question préjudicielle et la réponse de la CJUE

La 1^{ère} question préjudicielle: La «Procédure de révision simplifiée» des traités et le control de son respect

Les traités de l'UE constituent sa législation primaire et leurs dispositions ont donc une valeur juridique supérieure au droit dérivé et à tous les accords internationaux. Cela signifie que toute modification de leurs dispositions nécessite une procédure spécifique et prédéterminée et ne peut être supprimée par un acte ultérieur des institutions de l'Union, comme par un règlement ou par une directive. La procédure de révision est prévue à l'article 48 du TUE:

1. Les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire. Ils peuvent également être modifiés conformément à des procédures de révision simplifiées.

Procédure de révision ordinaire

2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.

3. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque 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. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 4.

Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

4. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

5. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature d'un traité modifiant les traités, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.

Procédures de révision simplifiées

6. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

Le Conseil européen peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités.

7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.

Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée au premier ou au deuxième

alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

La disposition de l'article 48 du TUE analyse en profondeur la procédure suivie mais ne prévoit rien quant à la portée de la révision. Ainsi, il ne résulte pas d'une interprétation littérale de l'article s'il existe ou non dans le droit communautaire soit un « noyau dur » de dispositions soit des dispositions non révisables, comme cela est le cas dans de nombreuses constitutions nationales. Les paragraphes 6 et 7 décrivent les deux procédures de révision simplifiées, dont la première ne concerne que la troisième partie du TFUE (art. 26-198 TFUE sur les politiques internes et les actions du TFUE) tandis que la seconde est de nature procédurale et simplifie le mode de prise de décisions en prévoyant le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire. Les procédures simplifiées, en raison de leur durée plus courte et de la participation de moins d'institutions à leur mise en œuvre, étaient le résultat de la nécessité de l'Union d'acquiescer plus de flexibilité et de rapidité, autant que de créer un modèle flexible sans contrainte bureaucratique et sans l'implication de chacun de ses Etats membres à chaque étape.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, la révision de l'article 136 du TUE a été réalisée par le biais de la décision unanime qui a été émise par le Conseil européen, après consultation du Parlement européen, de la Commission ainsi que de la BCE, et sur proposition du gouvernement belge. L'ajout du paragraphe 3 de l'art. 136 par procédure simplifiée était accompagnée de conditions strictes qui sont déterminées par l'art. 48 par. 6 TUE, celles-ci composant l'essentiel de l'objet de contrôle de la CPI. En effet, la Cour elle-même a clarifié qu'il s'agit de vérifier la validité d'un acte du droit dérivé du Conseil européen et non la validité des dispositions-mêmes du droit primaire, car autrement un contrôle des dispositions des Traités aurait été mené par le juge de l'Union.

La révision par procédure simplifiée est soumise, selon l'art. 48 par. 6, à trois strictes conditions: premièrement, que les modifications ne concernent qu'uniquement la « troisième partie » TFUE (« les politiques et actions internes de l'Union »), à savoir uniquement les articles 26-197 du TFUE, deuxièmement qu'elles n'ont pas la permission d'élargir l'essentiel de la portée des compétences de l'Union telles qu'elles sont définies par les traités puis, troisièmement, que ces

modifications – afin d’être mises en vigueur, doivent être ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La CJU a donc été appelée à vérifier si, dans ce cas, toutes les conditions requises par l’article 48, par.6, du Traité de l’UE, ont été remplies. En ce qui concerne la première condition, la Cour a aisément établi que la nouvelle disposition, ajoutée à l'article 136 TFUE, est formellement incluse dans la «troisième partie» du TFUE. Toutefois, la Cour ne s'est pas limitée à cette vérification formelle mais a également examiné si l'ajout de ce paragraphe **affecterait les compétences existantes de l'Union dans le domaine de la politique économique et monétaire, modifiant en définitive les dispositions relatives aux compétences de l'Union identifiées dans la première partie TFUE (articles 2 à 5), et dont la modification - même indirecte – est interdite par le biais de la "procédure simplifiée"**. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la politique monétaire des États membres de la zone euro, selon l’art. 3 du TFUE, relève de la compétence exclusive de l'Union, par opposition à sa politique économique où il n'y a que coordination. La Cour a donc examiné si l'ajout du paragraphe 3 et la mise en place d'un mécanisme de stabilité permanent affectaient la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire. Et il l'a fait en examinant le fonctionnement et le but du MES, comme indiqués dans la décision 2011/199. Selon la présente décision, l’objectif recherché par le fonctionnement du MES est d'assurer la stabilité de la zone euro dans son ensemble, en fournissant une assistance financière aux États membres. Ainsi, la CJUE a conclu qu’il s’agit d’un objectif de politique économique plus large que la stabilité des prix en soi, qui consiste certes en un objectif principal de politique monétaire de l’Union mais qui, malgré le fait qu’elle peut avoir des conséquences indirectes sur la stabilité des prix dans la zone euro, ne devient pas pour autant un instrument de politique monétaire plutôt qu’économique.

Par conséquent, selon la CJUE, la décision 2011/199 sur l’ajout de la disposition à l'article 136 du TFUE relève clairement de la politique économique, bien au-delà de la « stabilité des prix », et ne modifie donc pas la compétence exclusive de l'Union en matière de politique monétaire. Essentiellement, l’interprétation des concepts d’une politique « économique » et « monétaire », et l’acceptation que la consolidation de la stabilité de la zone euro à travers un support financier incombe au domaine de la politique économique et non monétaire, amènent à la conclusion que la compétence de l'Union n’est pas remise en question.

La question qui a été donc ensuite examinée par la Cour à base de son raisonnement était de savoir si l'ajout du paragraphe 3 et la mise en place du mécanisme remettait en question aussi

la compétence de coordination de l'Union en matière de politique économique. Les deux dispositions régissant l'assistance financière de l'Union sont les suivantes: art. 122 par.2 et art. 143 par. 2 TFUE. Selon l'art. 122 par. 2 : « *Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise* ». Selon la Cour, la forme de cette aide financière est différente de celle du MES, car le premier concerne un événement extraordinaire, dû à des catastrophes naturelles, tandis que le MES est un mécanisme permanent déclenché à chaque fois que la stabilité financière de la zone euro est en jeu. Selon l'art. 143 :

« 1. *En cas de difficultés ou de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre faisant l'objet d'une dérogation, provenant soit d'un déséquilibre global de la balance, soit de la nature des devises dont il dispose, et susceptibles notamment de compromettre le fonctionnement du marché intérieur ou la réalisation de la politique commerciale commune, la Commission procède sans délai à un examen de la situation de cet État, ainsi que de l'action qu'il a entreprise ou qu'il peut entreprendre conformément aux dispositions des traités, en faisant appel à tous les moyens dont il dispose. La Commission indique les mesures dont elle recommande l'adoption par l'État intéressé. Si l'action entreprise par un État membre faisant l'objet d'une dérogation et les mesures suggérées par la Commission ne paraissent pas suffisantes pour aplanir les difficultés ou menaces de difficultés rencontrées, la Commission recommande au Conseil, après consultation du comité économique et financier, le concours mutuel et les méthodes appropriées. La Commission tient le Conseil régulièrement informé de l'état de la situation et de son évolution.*

2. *Le Conseil accorde le concours mutuel; il arrête les directives ou décisions fixant ses conditions et modalités. Le concours mutuel peut prendre notamment la forme:*

a) *d'une action concertée auprès d'autres organisations internationales, auxquelles les États membres faisant l'objet d'une dérogation peuvent avoir recours;*

b) *de mesures nécessaires pour éviter des détournements de trafic lorsque l'État membre faisant l'objet d'une dérogation, qui est en difficulté, maintient ou rétablit des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers;*

c) *d'octroi de crédits limités de la part d'autres États membres, sous réserve de leur accord.*

3. Si le concours mutuel recommandé par la Commission n'a pas été accordé par le Conseil ou si le concours mutuel accordé et les mesures prises sont insuffisants, la Commission autorise l'État membre faisant l'objet d'une dérogation, qui est en difficulté, à prendre les mesures de sauvegarde dont elle définit les conditions et modalités. Cette autorisation peut être révoquée et ces conditions et modalités modifiées par le Conseil.

De même, la Cour a jugé que l'aide financière en cas de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre concerne uniquement les États membres qui ne disposent pas de la monnaie Euro par opposition au MES, qui se rapporte exclusivement à la zone euro, en conséquence aucune compétence de l'Union n'est affectée.

Enfin, concernant la deuxième condition énoncée à l'article 48, par. 6 du TFUE interdisant l'expansion des compétences de l'Union par le biais de la « procédure simplifiée » pour modifier les traités, la Cour a jugé que cette condition est également remplie dans ce cas parce que le paragraphe ajouté à l'article 136 du TFUE concerne les États membres et non l'Union, et confirme plutôt que de créer leur compétence à fonder un mécanisme de stabilité.

B. La deuxième question préjudicielle et la réponse de la Cour

La 2^{ème} question préjudicielle: Cet accord en soi est-il compatible avec le droit de l'Union et ses traités fondateurs ?

La Cour a ensuite examiné la compatibilité de l'accord sur la mise en place du MES en général, avec le droit de l'Union, dont l'absence entraînerait la responsabilité des États membres qui l'ont conclue contre l'Union pour violation du droit de l'Union et leur obligation de l'annuler conformément à l'art. 260 TFUE suivant lequel : « Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour ».

Plus précisément, la question préjudicielle concernait l'interprétation des articles 2 TUE, 3 TUE, 4, par. 3 TUE et 13 TUE, des articles 2, par. 3, TFUE, 3, par. 1 (c) et 2 TFUE, 119 à 123 TFUE et 125 à 127 TFUE, ainsi que les principes généraux de la protection juridictionnelle effective et de la sécurité juridique. La cour irlandaise demandait à ce que soit précisé si ces articles et principes interdisent à un État membre dont la monnaie est l'euro de conclure et de ratifier un

accord tel que le traité MES.²⁵ La Cour a répondu en interprétant chacune des dispositions séparément et en vérifiant la possibilité de leur transgression par la conclusion de l'accord MES en dépit du fait qu'il s'agit essentiellement d'un traité international signé certes par tous les États membres de la zone euro, mais en dehors du cadre de l'Union. D'ailleurs, comme la CJUE s'est déjà prononcée dans des cas similaires, la primauté du droit communautaire et le devoir fondamental de coopération bienveillante entre l'Union et les États membres imposent à ces derniers l'obligation d'exercer même leurs responsabilités retenues en respectant strictement le droit communautaire, même lorsqu'ils recherchent une coopération plus étroite entre eux par le biais d'accords internationaux. En conséquence, en dépit de son caractère de traité international, l'accord du MES est contrôlé par le droit communautaire de la Cour de justice afin de déterminer si les États membres qui l'ont conclu ont tenu leur engagement de le respecter ou se trouvent responsables.

Le requérant Pringle avait soulevé l'argument selon lequel la masse monétaire est conférée par les traités exclusivement à la BCE, et que d'autre part, son augmentation à la suite de l'action du MES allait directement impacter l'inflation, mettant ainsi en doute le but de parvenir à la stabilité des prix, qui constitue le noyau de la politique monétaire de l'UE. Il s'agit essentiellement du même sujet contenu dans la première question : est-ce que la mise en place du mécanisme par l'Accord MES constitue une altération et un détour par les États membres des pouvoirs déjà délégués à l'Union par le biais de l'Union Economique Et Monétaire (UEM). La Cour a rappelé que la décision 2011/199 sur l'ajout de la disposition à l'article 136 du TFUE relève clairement de la politique économique bien au-delà de la «stabilité des prix», et n'affecte donc pas la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire. Cependant, en considérant également le deuxième pilier de l'UEM, à savoir la politique économique, elle a étudié, comme ci-dessus, si le MES constitue un moyen alternatif de coordination, en transgressant ainsi les dispositions correspondantes des Traités (articles 119-121 et 126 du TFUE).

Plus précisément, l'art. 126 TFUE établit le processus de surveillance des États membres en déficit excessif par l'Union et la capacité à formuler des recommandations:

Article 126

²⁵ Μ. Περάκης, *Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle(C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό αυστηρούς όρους παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας προς κράτος μέλος της Ευρωζώνης*, σελ. 572-594.

1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.

2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après:

a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins:

- que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,*
- ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence;*

b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé aux traités.

3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre.

4. Le comité économique et financier rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis à l'État membre concerné et elle en informe le Conseil.

6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 258 et 259 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes:

- exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné;
- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé;
- imposer des amendes d'un montant approprié.

Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'État

membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre.

13. Lorsque le Conseil prend ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 8, 9, 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission.

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'État membre concerné.

La majorité qualifiée des autres membres du Conseil se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).

14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé aux traités.

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.

Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole.

La question générée est donc de savoir si le MES coordonne lui aussi les États membres en altérant ainsi les responsabilités déjà délégués aux instruments de l'Union. La Cour a examiné si en effet le MES agira comme organe de coordination des politiques économiques des États membres indiquant que celui-ci ne vise pas à coordonner les politiques économiques des États membres, mais est un mécanisme de financement des États qui font face à ou sont menacés par de graves problèmes de financement.

La dernière étape a consisté à vérifier les mécanismes existants de soutien aux États membres et en particulier la disposition de l'art. 122 TFUE en vertu de laquelle est conféré à l'Union le pouvoir de fournir une aide financière aux États membres soit parce qu'ils font face à une situation financière difficile, soit parce qu'ils ont subi ou qu'ils sont menacés par des événements exceptionnels ou par une catastrophe naturelle. La Cour, afin de répondre à cette question, a suivi le même processus en précisant l'objet et la fonction de l'article 122 TFUE. En particulier, elle a porté son intérêt principalement au deuxième alinéa de la disposition relative

à des circonstances exceptionnelles et des catastrophes naturelles et a noté que l'aide est fournie aux États membres par l'Union, et non pas par d'autres États membres. En appui sur l'interprétation littérale de la disposition de l'article, elle a conclu qu'il ne peut être déduit que la fourniture d'une assistance financière à un État membre est de la compétence exclusive de l'Union, et conséquemment la mise en place du MES ne constitue pas une atteinte des États membres à la compétence de l'Union, en référence à l'article 122 du TFUE, puisque cette disposition ne confère pas à l'Union la compétence exclusive de la mise en place d'un tel mécanisme permanent pour faire face à des problèmes graves de toute origine.

En ce qui concerne les deux premiers mécanismes de soutien déjà existants fournissant un appui, la CJUE a commencé par noter que le Comité déjà établi pour le FESF a été créé par les États membres de la zone euro en dehors du cadre de l'UE, par conséquent, la reprise d'une part de son projet par le MES ne se confond pas avec les règles déjà existantes de l'UE et donc une violation de la juridiction concernée. En ce qui concerne le MESF provisoire, qui a été établi sur la base juridique de l'article 122 par. 2 du TFUE, son objectif était temporaire.

Une grande partie de la décision a été consacrée à la légalité de l'attribution de l'Accord MES en raison de la clause de l'art. 125 TFUE, à savoir la "clause de non-renflouement". Selon l'art. 125 : « 1. *L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique.* 2. *Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut, au besoin, préciser les définitions pour l'application des interdictions visées aux articles 123 et 124, ainsi qu'au présent article* ». Cette disposition introduit l'interdiction de l'UE sur la prise de responsabilités et d'engagements des administrations centrales et autres autorités publiques et organismes de droit public des États membres ainsi que l'interdiction des États membres eux-mêmes en ce qui concerne les obligations des gouvernements centraux ou autres autorités publiques et institutions nationales d'un autre État membre. Cette clause constitue un élément essentiel des principes et des

politiques fondamentales qui régissent l'Union qui vise à ce que chaque État membre soit responsable de sa propre politique fiscale.

La question qui a donc été examinée était si l'accord établissant un mécanisme permanent d'aide financière ne transgresse pas l'art. 125 et la clause de non-renflouement. La CJUE a conclu que l'interdiction de l'art. 125 TFUE ne s'applique pas au mécanisme MES. Pour parvenir à cette conclusion elle a interprété, avec plus d'une méthode, le concept de la disposition, les objectifs qu'il vise, et les conditions sous lesquelles un mécanisme de stabilité est compatible avec les interdictions qui s'imposent. Dans un premier temps, elle a fait une interprétation littérale de l'article et, en fait, une interprétation très stricte en indiquant que cette interdiction ne couvre pas toute forme d'aide financière à un autre État membre, mais seulement une souscription directe ou une garantie de la dette. Par conséquent, d'autres formes d'aide financière, de nature indirecte, ne sont pas en principe interdites. Cette conclusion est renforcée par la formulation correspondante de l'article 123 TFUE « *1. Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres, ci-après dénommées "banques centrales nationales", d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite.*

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux établissements publics de crédit qui, dans le cadre de la mise à disposition de liquidités par les banques centrales, bénéficient, de la part des banques centrales nationales et de la Banque centrale européenne, du même traitement que les établissements privés de crédit », ce qui est clairement plus restrictif. Si le législateur de l'UE voulait exclure toute forme de soutien financier, il l'aurait fait en l'exprimant explicitement dans l'art. 125 du TFUE. Un deuxième argument a également été tiré de l'article 122, paragraphe 2, du traité, où est introduite une exception à l'interdiction de l'aide financière en cas d'urgence. Si la clause de non-renflouement était universelle et concernait tous les cas, elle serait alors en contraste direct et annulerait le sens de l'article 122 par. 2 du TFUE. À ce stade, la Cour a appliqué le principe de l'interprétation que dans le cas d'un contraste apparent entre deux

dispositions de droit primaire, on devrait en priorité rechercher une signification qui éliminerait le contraste entre elles.²⁶

Afin de déterminer quels moyens de support financier ne sont pas inclus dans l'interdiction de la clause de « non-renflouement », la CJUE a interprété l'objectif de l'article 125 TFUE en recourant aux travaux préparatoires du traité de Maastricht, par le biais duquel la clause en question a été ajoutée aux Traités. La CJUE a ainsi réalisé que l'objectif de la clause de « non-renflouement » est d'assurer l'application d'une politique budgétaire rationnelle par les Etats membres de la zone euro. Comme nous l'avons vu plus haut, la responsabilisation des Etats membres et le maintien d'une gestion budgétaire responsable sont des éléments indispensables de la politique de l'Union et de ses principes de base.

Par conséquent, l'interdiction de l'article 125 vise plutôt à inciter les Etats membres à exercer une politique budgétaire prudente, que de restreindre le mécanisme de soutien en soi. Afin que l'objectif de l'Union continue à être respecté, il faudrait que le mécanisme fonctionne sous de conditions extrêmement strictes pour que l'Etat Membre qui est le bénéficiaire de ce soutien soit tenu responsable de ses engagements envers les créanciers, en d'autres mots qu'il ne soit pas mené à la faillite (cessation de paiements), mais que l'aide apportée ne devienne pas non plus une prise en charge de ses dettes, un remboursement immédiat au lieu d'une garantie. Dans tous les cas cités ci-dessus, le support financier à un Etat membre par l'Union ou par un autre Etat membre constituerait un acte de reprise de ses dettes et relèverait donc de l'interdiction de l'article 125 TFUE. De plus, afin que l'objectif de la disposition soit respecté, le support devrait être accompagné de conditions de telle nature qu'elles inciteraient l'Etat membre bénéficiaire à remettre en route son programme budgétaire. En d'autres mots, une forme de support éventuelle qui ne constitue pas de reprise de dette par les Etats membres de la zone euro, mais qui finirait pourtant par décourager le bénéficiaire de se conformer aux règles de l'UEM, serait interdite selon l'art. 125 TFUE.

C'est sur la base de ces réflexions que la Cour a été appelée à examiner si le Mécanisme spécifique du MES relève ou non de l'interdiction de l'art. 125. Elle est arrivée à la conclusion que, en effet, le mécanisme pose de conditions très strictes à l'Etat membre qui fait une demande de soutien, alors que dans aucun cas elle ne permet la reprise de la dette de l'Etat membre

²⁶ Μ. Περάκης, *Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle(C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό αυστηρούς όρους παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας προς κράτος μέλος της Ευρωζώνης*, σελ. 572-594.

bénéficiaire dans le sens de l'article 125 TFUE, puisque l'aide est reçue soit sous la forme d'un prêt portant intérêt - et dans ce cas l'Etat membre bénéficiaire reste responsable de sa dette envers les tiers tout en assumant une dette supplémentaire envers le MES - soit sous la forme d'un achat d'obligations de l'Etat membre bénéficiaire dans le marché primaire ce qui, essentiellement, consiste également en un prêt. Il en est ainsi pareillement de l'achat d'obligations d'État sur le marché secondaire, auquel cas l'État demeure aussi le seul responsable de ses engagements envers des tiers.

La Cour a également examiné la compatibilité du jugement avec les autres articles, tel que l'art. 13 TUE. En particulier, conformément à l'article 13 du traité UE, chaque institution de l'Union agit dans les limites des attributions qui lui sont conférés par les traités. Il se pose donc la question de savoir si l'accord MES consiste en une transgression de cette disposition et à quel degré. En ce qui concerne plus en détail les tâches que l'accord MES confère à la Commission et à la BCE, la CJUE a jugé qu'elles sont compatibles avec les conditions ci-dessus, premièrement car celles-ci ne font pas partie du domaine de compétence exclusive de l'Union, deuxièmement, car elles n'impliquent pas une forme de pouvoir de prise de décisions contraignantes, et troisièmement, elles n'altèrent pas les responsabilités conférées à ces instruments institutionnels par les Traités.

Le tribunal irlandais a posé, finalement, la question de savoir si la mise en place du MES en dehors du cadre du droit communautaire constitue une transgression de l'article 47 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne (Charte), qui garantit à toute personne une protection juridictionnelle efficace. Afin de répondre à la question du juge national, la Cour a examiné dans un premier temps si la Charte s'applique à ce cas, c'est-à-dire si cela peut être un critère de contrôle de la compatibilité de l'accord du MES avec le droit de l'Union. À cet égard, il a souligné que, conformément à l'article 51 par. 1 de la Charte, ses dispositions sont adressées aux institutions et autres instruments de l'Union ainsi qu'aux États membres, mais seulement lorsque ceux-ci mettent en œuvre le droit de l'Union. A partir de cette modalité de la Charte, il est déduit que ses dispositions ne sont pas applicables aux relations et aux règles adoptées par les États membres, lorsqu'ils ne sont pas impliqués dans l'application du droit de l'Union. C'est d'ailleurs également l'orientation claire du deuxième alinéa de l'article 51 selon lequel: « *La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union et n'établit pas de nouvelles responsabilités et tâches pour elle.* » *Ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα γι' αυτή*». En fonction de ces conclusions, la Cour a souligné que, dans le cas du MES, les États membres

n'émettent pas de règles en vertu du droit de l'Union, car les traités ne contiennent aucune disposition conférant une telle compétence à l'Union.

II. L'Arrêt du tribunal allemand

En septembre 2012, la Cour suprême fédérale allemande a décidé de rejeter la demande de suspension temporaire de la ratification par l'Allemagne de l'accord sur le MES. Ce fut une décision très importante, non pas tant à cause des questions juridiques qui ont émergé, mais plus encore car elle a donné le feu vert pour la ratification de l'accord ainsi que pour la mise en œuvre de ce nouvel effort européen en général. En rejetant la demande de mesures provisoires, la Cour a autorisé la ratification de l'accord par l'Allemagne sous certaines conditions.²⁷ Les appels, essentiellement constitutionnels, contenaient en tant que motif légitime la transgression des articles 20, 38, 79 de la Loi fondamentale allemande (GG) et ont porté notamment sur les trois projets qui avaient été signés par le Bundestag et le Bundesrat sur la décision du Conseil européen de modifier l'art. 136 du traité instituant le MES. Plus précisément, les requérants ont affirmé que le Bundestag allemand prend des risques imprévisibles, tandis que, en parallèle, l'autonomie budgétaire bascule et se trouve contrainte dans les limites nationales, ce qui est incompatible avec le principe de la démocratie.

La Cour a pris au sérieux les allégations des requérants en fonction de l'art. 38 GG sur le transfert de responsabilités à un niveau supranational. Selon le tribunal, l'article 38 est en effet transgressé si le Bundestag ne peut plus exercer son contrôle sur le budget, fondement démocratique fondamental. Plus spécifiquement, des mécanismes permanents ne peuvent pas être créés dans le cadre des traités internationaux, ces derniers ayant la responsabilité sur décisions sur le libre arbitre des autres Etats, en particulier si leurs conséquences sont impossibles à prévoir. C'est la responsabilité du Bundestag de s'assurer qu'il reste le " le maître de ses décisions (budgétaires)". Le principe de la démocratie prévoit également que le Parlement fédéral doit toujours disposer des informations nécessaires pour évaluer les implications de ses décisions. La Cour a laissé ouverte la question suivante : dans quelle mesure le principe de la démocratie limite légitimement l'engagement économique global de la République fédérale. En même temps, elle clarifie que la norme d'examen est ici celle des preuves évidentes. Il faut qu'il y ait un dépassement évident des limites constitutionnelles

²⁷ S. Gather, *Decision of the Federal Constitutional Court of Germany regarding the ESM Treaty* [Site Internet], 2012, <https://www.ceje.ch/fr/actualites/questions-institutionnelles/2012/09/decision-federal-constitutional-court-germany-regarding-esm-treaty/>

extrêmes pour pouvoir accepter une transgression. Au-delà de ce seuil, il appartient au législateur de décider de ce qui est nécessaire et justifiable.

Après un bref examen, la Cour Constitutionnelle Fédérale conclut que ni la loi approuvant la modification de l'article 136 TFUE, ni la loi sur les traités instituant le Mécanisme européen de stabilité, ni la Loi portant approbation au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire sont incompatibles avec les exigences des articles de cette loi fondamentale. En particulier, la Cour déclare que l'article 136 TFUE ne recompose pas l'Union à un degré incompatible avec le principe de la démocratie, étant donné que l'autonomie budgétaire des États membres reste intacte et la création d'un mécanisme de stabilité selon l'article 13, 136 par.3 TFUE dépend encore de la ratification par les États membres.

En ce qui concerne le traité instituant le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), la Cour estime que les exigences constitutionnelles remplissent certaines conditions. Tout d'abord, conformément au droit international, en ratifiant le traité, le montant de toutes les obligations de paiement découlant de la République fédérale d'Allemagne est limité au montant indiqué dans TESM (190 milliards d'euros) et des engagements plus élevés de paiements établis sans le consentement du parlement fédéral allemand ne peuvent avoir lieu. Cette réserve concerne principalement l'interprétation de l'article 8 (5) TESM, qui comprend l'obligation de contribuer en cas d'insolvabilité. Afin de garantir que le Parlement allemand soit informé de manière adéquate à tout moment, article 32 (5), art. 34 et 35 (1), TESM doit être interprété de manière plus conséquente avec le GG. Ce n'est qu'avec ces réserves que la responsabilité financière globale du Parlement fédéral allemand est garantie.

En ce qui concerne le montant des engagements de l'Allemagne qui est limité à 190 milliards d'euros, la Cour ne voit pas de limites excessives.

De même, la Cour n'a pas d'objection à l'encontre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire en ce qui concerne la responsabilité financière globale de l'Allemagne. Les dispositions du traité correspondent à la partie de freinage qui a déjà été inscrite dans la Loi fondamentale et la loi communautaire primaire existante. Par conséquent, le traité ne comprend pas de nouvelles responsabilités pour l'UE ni aucun engagement irréversible dans l'essentiel des politiques économiques des États membres.

La décision de la Cour constitutionnelle fédérale est conforme à ses décisions antérieures sur l'Union européenne et ses politiques sur la crise de l'euro. Les principes déjà formulés lors de

la décision de Lisbonne, et qui ont été précisés dans l'arrêt du 7 Septembre 2011, ont été appliqués afin de justifier à nouveau la participation et l'influence du Bundestag et du Bundesrat. Cependant, bien que la Cour a décidé de procéder à un examen brève plutôt qu'à une simple évaluation des conséquences, comme cela se produit habituellement avec les demandes d'injonction provisoire, la décision n'est pas devenue la décision historique attendue. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a refusé de traiter la question du programme de la Banque centrale européenne pour l'achat des obligations d'État sur le marché secondaire, ce qui a fait l'objet d'un appel urgent présenté peu avant la décision. Ce problème continue à être traité dans le cadre de la procédure principale.

CONCLUSION

La crise financière a bouleversé la communauté mondiale en mettant en danger les modèles économiques actuels. Les Etats européens n'avaient pas anticipé de voir la liquidité de leurs établissements bancaires se réduire considérablement et les marchés perdre leur stabilité. La Grèce s'est trouvée au centre des événements puisque son économie déjà faible a basculé encore plus, son état étant souvent considéré extrêmement risqué. Indépendamment des raisons qui ont conduit à la crise économique et à la crise grecque notamment, il était indispensable de lui faire face et cela le plus tôt possible.

L'Union européenne n'avait jamais rencontré dans le passé de situation similaire alors que le cadre juridique actuel ne lui permettait pas de réagir de la même manière que les États-Unis. La crise a révélé son problème structurel de fond, qui était nul autre que l'absence d'une structure solide en matière de gestion de crise financière. Ce qu'il fallait éviter à tout prix, c'était l'inactivité. Malgré son mécanisme complexe et bureaucratique, elle a réagi assez rapidement en passant nécessairement par l'improvisation. Elle a créé des mécanismes temporaires de soutien, elle a procédé vers une interprétation large de ses dispositions fondamentales qu'elle a même modifié afin de parvenir à calmer les marchés et d'obtenir la stabilité souhaitée. La décision Pringle a mis les fondements juridiques des mouvements de l'UE sans pour autant éviter les critiques : le CJUE, dans son effort de protéger complètement les actions des mécanismes de la zone euro, a interprété les dispositions contestées "à volonté", en s'appuyant sur une interprétation littérale ou téléologique. Son approche interprétative sur certaines dispositions du droit de l'Union a révélé une image moins rigoureuse que d'habitude. La conséquence a été que l'hypothèse que l'octroi d'une assistance financière par l'Union ou ses Etats membres à un Etat qui fait face à un besoin urgent est entièrement légitime et réalisable, sous des conditions néanmoins sévères. Le Conseil avait d'ailleurs récemment avancé une explication de cet ordre lorsqu'il a permis la mise en place de mécanismes temporaires, en appui sur un autre article du Traité. Bien sûr, les réactions à l'égard des mouvements de l'UE n'ont pas toutes été positives. Or, dans le cadre de l'approche « la fin justifie les moyens », l'Europe a fait ce qu'il fallait afin de résoudre la crise même si elle devait « remuer ciel et terre ».

La seule certitude est que l'Europe, à travers la crise, a dû redéfinir sa structure et son fonctionnement et réaliser la nécessité d'un plan d'ensemble de cet édifice, soit qu'il s'agisse seulement d'économies, soit de l'ensemble des sociétés de l'Europe. Le mécanisme Européen de Soutien est ainsi devenu une partie indispensable du projet européen. Les conditions existent

pour être révisées, et les mécanismes sont créés afin de parvenir à de nouveaux objectifs. La communauté européenne doit trouver le moyen de rapprocher ses Etats membres et de construire un espace commun et unifié autant à un niveau social qu'économique. La définition de ce qu'elle recherche se trouve entre ses mains.

BIBLIOGRAPHIE

Γ. Βαρουφάκης, Τ. Πατώκος, Λ. Τσεκερζής, και Χ. Κουτσοπέτρος, *Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την Ευρώπη το 2011*, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Δεκέμβριος 2011.

Γ. Δρόσος, *Ζητήματα συνταγματικής οργάνωσης, δικαστικής προστασίας και δημοκρατίας στην εποχή της σημερινής κρίσης*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 6, 2012.

Δ. Κατσίκας, Α. Καρακίτσιος, Κ. Φιλίνη, και Α. Πετραλιάς, *Έκθεση για το κοινωνικό προφίλ της Ελλάδας σε σχέση με τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ανισότητα πριν και μετά από την εκδήλωση της κρίσης*, Παρατηρητήριο για την κρίση, Αθήνα, 2014.

Τ. Κολλιντζάς Τ., Μ. Ψαλιδόπουλος, Ν. Καραμούζης, και Γ. Χαρδούβελης, *Η Κρίση του 2007-2009: τα αίτια, η αντιμετώπιση και οι προοπτικές*, Οικονομία και αγορές, Eurobank Research, Τόμος IV, Τεύχος 8, Δεκέμβριος 2009.

Η. Λεκκός, Ε. Στάγγελ, Α. Αγγελουπούλου, *2010-2016: Η Ελλάδα και τα γεγονότα*. Οικονομική Ανάλυση & Επενδυτική Στρατηγική, Τράπεζα Πειραιώς, 2017.

Ε. Μαριάς, *Η δανειακή σύμβαση Ελλάδας-κρατών Ευρωζώνης υπό το πρίσμα των θεσμών και του δικαίου της ΕΕ.*, Νομικό Βήμα, Τόμος 58, 2010.

Ν. Μπάρμπας, *Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου : Προϋπολογισμός, ελεγκτικό συνέδριο, δημόσια οικονομικά της Ευρώπης*, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., 2014.

Π. Παυλόπουλος, *Οι αρνητικές επιπτώσεις των ατελειών του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 8-9, 2017.

Μ. Περάκης, *Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle(C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό αυστηρούς όρους παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας προς κράτος μέλος της Ευρωζώνης*, Νομικό Βήμα Τόμος 61, 2013, p. 572-594.

Ε. Σαγκεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β΄ Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013.

Γκ. Χαρδούβελης, *Η ελληνική και ευρωπαϊκή κρίση και η νέα αρχιτεκτονική της Ευρωζώνης*, Οικονομία & Αγορές, Eurobank Research, Τόμος VI, Τεύχος 2, 2011

Γκ. Χαρδούβελης, *Το χρονικό της διεθνούς και συνακόλουθης ελληνικής και ευρωπαϊκής κρίσης: αίτια, επιπτώσεις, αντιδράσεις, προοπτική*, στο Ν. Καραμούζης και Γ. Χαρδουβέλης, *Από τη διεθνή κρίση στην κρίση της Ευρωζώνης και της Ελλάδας: τι μας επιφυλάσσει το μέλλον;*, Αθήνα, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, 2011.

Μ. Χρυσομάλλης, *Η κοινοτική μέθοδος σε αμφισβήτηση, ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός σε κίνδυνο : Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.
<http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202015/Chrimel13.pdf>

Τράπεζα της Ελλάδος, *Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης*, Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, Απρίλιος 2014, p. 29.

Cour des Comptes Européenne, *L'intervention de la Commission dans la crise financière grecque*, Rapport spécial 17/2017.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Οι Συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ,
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.1.3.pdf

Standard & Poor's, *European Financial Stability Facility Rated 'AAA' On Sovereign Guarantees And Cash Buffer*, Global Rating Portal, Ratings Direct, 2010.

http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Finanza%20e%20Mercati/2010/11/AAA_Standard_Poors_EFSF.pdf?uuid=3d8de23e-f254-11df-9411-36e3fb0c4fc2

S. Gather, *Decision of the Federal Constitutional Court of Germany regarding the ESM Treaty* [Site Internet], 2012, <https://www.ceje.ch/fr/actualites/questions-institutionnelles/2012/09/decision-federal-constitutional-court-germany-regarding-esm-treaty/>

Règlement (UE) du Conseil 407/2010

Thomas Pringle contre Gouvernement of Ireland e.a., Arrêt de la CJUE (assemblée plénière) du 27 novembre 2012, no de l'affaire C-370/12.