

# L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit

Par Louise Fromont  
e-legal, Volume n°5

Pour citer l'article :

Louise Fromont, « L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit », *in e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume n°5, février 2021.

Adresse de l'article :

<http://e-legal.ulb.be/volume-n05/theses-3/l-impact-de-la-nouvelle-gouvernance-economique-europeenne-sur-l-union-de-droit>

La reproduction, la communication au public en ce compris la mise à la disposition du public, la distribution, la location et le prêt de cet article, de manière directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, ainsi que toute autre utilisation qui pourrait être réservée à l'auteur ou à ses ayants droits par une législation future, sont interdits, sauf accord préalable et écrit de l'Université libre de Bruxelles, en dehors des cas prévus par la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins applicable en Belgique.

© Université libre de Bruxelles - février 2021 - Tous droits réservés pour tous pays - ISSN 2593-8010



## *Résumé de la thèse de doctorat*

La thèse porte sur la transformation de la gouvernance économique européenne à la suite de la crise des dettes souveraines et analyse ses conséquences sur l'Union de droit. À cette fin, elle procède à une étude systématique et transversale des conséquences des réformes de la gouvernance économique européenne sur l'équilibre constitutionnel de l'Union économique et monétaire et sur le respect et la protection des droits fondamentaux. La recherche montre que la gouvernance économique européenne a été « transformée » à la suite de la crise des dettes souveraines, au point qu'il est aujourd'hui possible de la qualifier de « nouvelle gouvernance économique ». En effet, la nouvelle gouvernance marque un éloignement des principes issus du Traité de Maastricht. La transformation de la gouvernance économique européenne a, cependant, créé un décalage entre les responsabilités nouvellement acquises par l'Union européenne en matière économique et sociale et le contrôle qui peut être exercé sur ces responsabilités au niveau européen. L'Union est ainsi en mesure d'influencer, voire d'imposer, certaines politiques aux États membres, sans pour autant qu'un contrôle juridictionnel ou parlementaire adéquat puisse être exercé au niveau européen ou national. Ce décalage a des conséquences concrètes pour les citoyens européens dans la mesure où la nouvelle gouvernance permet de neutraliser les choix électoraux qu'ils posent au niveau national, où elle a créé une détresse économique et sociale sans précédent dans l'histoire de la construction européenne et où elle ne leur permet pas d'assurer une protection et une défense efficaces de leurs droits fondamentaux.

## **Introduction**

§1 En 1957<sup>1</sup>, à l'aube de la création de la Communauté économique européenne, Pierre Mendès France déclarait à l'Assemblée nationale française :

« L'abdication d'une démocratie peut prendre deux formes, soit le recours à une dictature interne par la remise de tous les pouvoirs à un homme providentiel, soit la délégation de ces pouvoirs à une autorité extérieure, laquelle, au nom de la technique, exercera en réalité la puissance politique, car au nom d'une saine économie on en vient aisément à dicter une politique monétaire, budgétaire, sociale, finalement "une politique", au sens le plus large du mot, nationale et internationale »<sup>2</sup>.

Plus de soixante ans avant le déclenchement de la crise des dettes souveraines,

Pierre Mendès France en avait prédit les conséquences. Cette dernière décennie, l'Union européenne a été confrontée à une « poly-crise », c'est-à-dire à « une conjonction de crises multiples, complexes, multistratificationnelles (sic), venant de l'extérieur ou de l'intérieur de l'Union européenne, et qui surviennent toutes en même temps »<sup>3</sup> : la crise des dettes souveraines, la menace terroriste, la crise migratoire, la crise de l'État de droit et la montée des nationalismes, le *Brexit*, la crise sociale et climatique, etc. Il est de plus en plus manifeste que la crise économique et financière (2007-2009), puis des dettes souveraines (2009-2013)<sup>4</sup> ont initié « une crise politique et géopolitique globale de l'ordre qui était issu de la Guerre froide »<sup>5</sup>. Bien qu'un jour la crise des dettes souveraines se résumera à une date dans l'histoire de la construction européenne, les transformations qu'elle a induites au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) impliquent d'importantes répercussions à moyen et long termes non seulement pour le projet européen et l'intégration économique et sociale des États membres mais également pour la légitimité de la construction européenne.

**§2** La recherche doctorale que nous nous proposons de présenter brièvement dans la présente contribution a porté sur l'étude de la transformation de la gouvernance économique européenne à la suite de la crise des dettes souveraines et sur les conséquences de cette transformation sur l'Union de droit. En d'autres termes, elle s'est intéressée au pilier économique de l'UEM<sup>6</sup>, généralement désigné sous les termes de « gouvernance économique européenne », qu'elle a analysé sous l'angle du concept de l'Union de droit.

**§3** Notre recherche est partie du constat que les concepts de « gouvernance économique » et d'« Union de droit » étaient rarement associés. La plupart des études sur la gouvernance économique européenne « d'après crise » se concentraient jusque-là sur des domaines précis, tels que les conséquences constitutionnelles de la crise des dettes souveraines<sup>7</sup>, son impact sur les droits sociaux<sup>8</sup> ou encore sur le principe démocratique<sup>9</sup>. Rares étaient celles qui envisageaient cette problématique sous l'angle de l'Union de droit<sup>10</sup>. Or, le concept de l'Union de droit constitue un angle d'analyse intéressant de la gouvernance économique européenne dans la mesure où il est un vecteur important de légitimation, à la fois parce qu'il permet une structuration de l'Union par le droit et parce qu'il s'appuie sur l'existence de valeurs référentielles. L'Union de droit permet d'appréhender la gouvernance économique « au-delà d'un prisme technique et d'envisager ses fondements et son organisation à moyen et long termes »<sup>11</sup>. L'Union ne doit pas mettre en place n'importe quel type de gouvernance économique européenne. Elle devrait promouvoir une gouvernance qui permette d'assurer la prospérité promise par la création de l'UEM, la cohésion économique et sociale et le bien-être des citoyens européens.

**§4** Il est dès lors nécessaire de clarifier d'emblée les notions de « gouvernance » économique européenne et d'« Union de droit ».

La notion de « gouvernance » permet de souligner un certain nombre d'évolutions que connaît l'UEM. Elle a été mobilisée à partir des années 1980 dans le cadre de la *corporate governance* et du nouveau management public. Le concept de « gouvernance » permet de capturer certaines « inflexions des modes d'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines, et plus précisément des techniques de gouvernement classiques »<sup>12</sup>. La gouvernance suppose « de confier un pouvoir, le plus souvent sectoriel, à *des autorités apolitiques chargées d'en assurer une gestion technique en s'appuyant sur des instruments peu contraignants, voire coopératifs, en se fondant sur une large ouverture vers la société civile* »<sup>13</sup>. Au sein de l'Union européenne, la notion de « gouvernance » fut popularisée par la Commission européenne dans son Livre blanc de 2001 sur la gouvernance européenne<sup>14</sup>. Ce terme permet de rendre compte de l'émergence de modes d'actions publiques alternatifs à la méthode communautaire classique. La nouvelle gouvernance a, par exemple, été utilisée pour expliquer le développement des agences de l'Union ou l'apparition de la méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>15</sup>. De même, le pilier économique de l'UEM a été analysé sous l'angle de la gouvernance. L'utilisation de ce concept permet de souligner le recours, au sein du pilier économique de l'UEM, à des méthodes qui s'éloignent du cadre classique de la méthode communautaire, telles que des techniques relevant du *management*, de la méthode ouverte de coordination, de la gestion par des experts, de la mobilisation d'indicateurs chiffrés, etc. Nous entendons ainsi la gouvernance économique comme « l'agencement institutionnel par lequel [l'Union] exerce, à l'encontre des États membres, ses pouvoirs de coordination des politiques économiques et de discipline budgétaire »<sup>16</sup>.

Pour les besoins de notre recherche, nous avons également dû dégager une définition opérationnelle de l'Union de droit dans la mesure où cette notion reçoit une acceptation différente au sein des États membres (*Rule of Law* britannique, *Rechtsstaat* allemand, État de droit français, etc.)<sup>17</sup> et que son expansion dans le champ politique et juridique à partir des années 1980 a jeté un flou sur ses attributs traditionnels. Si la notion d'« État de droit » est présente dès le début de la construction européenne<sup>18</sup>, elle n'apparaît formellement que tardivement dans la jurisprudence, puis dans les traités européens<sup>19</sup>. Aujourd'hui, le Traité de Lisbonne reconnaît l'État de droit comme une valeur fondatrice de l'Union européenne<sup>20</sup> ainsi que comme l'un des objectifs qu'elle poursuit<sup>21</sup>. La Charte des droits fondamentaux de l'Union envisage, en outre, l'État de droit comme un principe structurant le système juridique de l'Union<sup>22</sup>. C'est, toutefois, essentiellement sous l'impulsion de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) - aujourd'hui de l'Union (CJUE) - que le concept d'« État de droit » a été transposé à l'ordre juridique européen. Dans l'arrêt *Les Verts c. Parlement européen* du 23 avril 1986, la Cour de justice a assimilé ainsi la Communauté économique européenne à une Communauté de droit, dans la mesure où les traités ont établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions de

l'Union<sup>23</sup>. Dans l'arrêt *UPA* de 2002, la Cour a étendu le concept de Communauté de droit au-delà du respect d'exigences formelles (dimension formelle de l'État de droit) en y associant une référence aux droits fondamentaux (dimension substantielle)<sup>24</sup>. Cette position jurisprudentielle correspond à celle des autres institutions de l'Union, en particulier de la Commission qui définit l'État de droit comme un principe garantissant « que toutes les autorités publiques agissent dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et des droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales »<sup>25</sup>. De l'analyse de la jurisprudence de la CJUE et de la pratique des autres institutions européennes, il ressort que le principe de l'Union de droit se structure aujourd'hui autour de trois exigences : l'existence d'un ordre juridique hiérarchisé, dans le but d'assurer la protection des droits fondamentaux des citoyens européens, sous le contrôle effectif d'un juge indépendant et impartial<sup>26</sup>. Autrement dit, l'Union de droit exige que les actes des institutions, organes et organismes de l'Union et de ses États membres soient conformes, d'un point de vue formel et matériel, à la charte constitutionnelle de base que sont les traités européens, en ce compris les droits fondamentaux, dont le respect est assuré par un pouvoir judiciaire indépendant et impartial<sup>27</sup>.

**§5** Afin de conduire cette analyse, notre thèse a mobilisé l'approche pragmatique inspirée de l'École de Bruxelles et l'approche fondée sur les instruments. La première appréhende la règle de droit, l'ordre dans lequel elle s'inscrit et la source qui l'énonce à partir de son application à une situation concrète, où elle prend son sens et produit ses effets. Il s'agit ainsi de construire sa réflexion autour d'observations empiriques, qui sont étudiées et replacées dans leur contexte social (état de la société, situation économique, contexte politique, stratégie des acteurs, etc.)<sup>28</sup>. La deuxième approche permet, par la description des caractéristiques des nouveaux instruments de l'action publique, de s'interroger sur les effets produits par ces instruments et d'établir un lien entre l'analyse des pratiques gouvernementales et l'analyse des transformations de l'État<sup>29</sup>.

Au moyen de ces deux approches, notre thèse de doctorat a ainsi pu procéder à une étude systématique et transversale de l'impact des réformes de la gouvernance économique européenne sur deux composantes fondamentales de l'Union de droit : le respect de la charte constitutionnelle de base que sont les traités européens et plus particulièrement l'équilibre constitutionnel que les traités instaurent (qui englobe le principe d'attribution des compétences, le principe de l'équilibre institutionnel et le principe d'égalité entre États membres<sup>30</sup> ) et le respect des droits fondamentaux, en ce compris le droit à une protection juridictionnelle effective. Cet angle d'analyse nous a permis d'appréhender les conséquences concrètes de la crise des dettes souveraines sur le citoyen européen et de proposer des réformes destinées à répondre aux problèmes soulevés lors de notre examen.

**§6** Sans chercher à présenter l'ensemble des problématiques que nous avons traitées, ni à détailler l'ensemble des réformes mises en place par l'Union et les États membres que nous avons étudiées, la présente contribution expose les principales conclusions auxquelles notre recherche a conduit. Elle montre que sous l'impulsion de la crise des dettes souveraines, la gouvernance économique européenne a connu une évolution importante, une « transformation », de ses principes fondateurs, au point qu'il est aujourd'hui possible de parler d'une « nouvelle gouvernance » économique (partie I). Cette transformation a eu des conséquences importantes pour l'Union de droit à travers la neutralisation des choix électoraux des citoyens européens, la création d'une détresse économique et sociale au sein de plusieurs États membres de l'Union et la difficulté pour les citoyens d'obtenir une protection et une défense effectives de leurs droits fondamentaux (partie II).

# **La transformation de la gouvernance économique européenne**

§7 L'UEM n'est pas une politique de l'Union européenne comme les autres. Elle constitue, en effet, l'aboutissement du processus d'intégration économique<sup>31</sup> ; elle ajoute « une nouvelle dimension [à] l'Union, qui couronne le marché intérieur et le complète »<sup>32</sup>. Fruit d'une évolution qui débute dès le Traité de Rome de 1957, l'UEM est créée par le Traité de Maastricht en 1992. Pendant les deux décennies qui ont suivi, l'UEM et, en particulier, la monnaie unique ont été perçues comme un véritable succès avant qu'une crise économique et financière internationale ne révèle ses faiblesses. Son « armature juridique mal conçue »<sup>33</sup> s'explique par les événements économiques et politiques ayant présidé à son élaboration. Ces défauts de conception ont contribué au développement de la crise de la dette, qui a frappé les États européens à partir de 2010 (I). Afin de répondre à cette crise sans précédent, l'Union européenne et les États membres ont adopté différents instruments qui ont fait évoluer des principes fondateurs de la gouvernance économique européenne (II).

## **Les malfaçons originelles de l'Union économique et monétaire**

§8 En 2001, le Professeur Rüdiger Dornbusch écrit à propos de l'UEM : « It can't happen, it's a bad idea, it won't last »<sup>34</sup>. Quelques années plus tard, alors que la monnaie unique semblait être une véritable réussite, Otmar Issing, économiste et ancien membre du directoire de la Banque centrale européenne (BCE), lui répondit : « it has happened, it is a challenging idea, it will last »<sup>35</sup>. Dès l'origine<sup>36</sup>, la construction de l'UEM avait fait l'objet de vives critiques en raison de la dichotomie qu'elle instaurait entre son pilier monétaire et son pilier économique<sup>37</sup>.

§9 Au sein du pilier monétaire, les États membres ont accepté de transférer à l'Union européenne leurs compétences en matière de politique monétaire et de change. Cette compétence exclusive est exercée par le système européen des banques centrales (SEBC), c'est-à-dire par l'ensemble formé par la BCE et les banques centrales nationales<sup>38</sup>. Le pilier monétaire de l'UEM repose sur l'idée suivant laquelle la monnaie – en l'occurrence l'euro – ne doit pas être un instrument de politique économique et que les responsables de la politique économique doivent être protégés de l'inflation. L'objectif primaire assigné au SEBC est, par conséquent, d'assurer la stabilité des prix<sup>39</sup>. Ce n'est qu'à la condition que cet objectif ne soit pas compromis que le SEBC peut apporter son soutien aux politiques économiques de l'Union<sup>40</sup>. Autrement dit, l'impératif de stabilité des prix encadre le soutien que la BCE peut apporter à la gouvernance économique européenne. Il explique que la politique monétaire menée par la BCE

est parfois moins « accommodante » - y compris en période de crise - que celle conduite par d'autres banques centrales, comme la Réserve fédérale des États-Unis (FED)<sup>41</sup>.

Afin de mettre la politique monétaire à l'abri de toute pression politique qui pourrait conduire à subordonner la stabilité des prix à d'autres objectifs, la BCE a été dotée d'une forte indépendance<sup>42</sup>, à la fois fonctionnelle, institutionnelle, personnelle et financière<sup>43</sup>. Cette forte indépendance a une double explication. La première tient au fait que les pères fondateurs de l'UEM ont choisi de construire la BCE sur le modèle allemand, afin de convaincre la Banque centrale allemande, la puissante *Bundesbank*, et le gouvernement allemand de l'époque de participer à l'UEM. Or, la *Bundesbank*, marquée par les périodes inflationnistes ayant précédé la Deuxième Guerre mondiale et par les théories ordolibérales<sup>44</sup>, poursuivait une politique monétaire (orthodoxe) exclusivement orientée vers la stabilité des prix. Tant l'indépendance de la BCE que l'objectif de stabilité des prix furent ainsi considérés par la Cour constitutionnelle allemande, dans son arrêt dit *Maastricht* de 1993, comme une condition de la participation de l'Allemagne à l'UEM<sup>45</sup>. La deuxième explication repose sur la théorie macroéconomique selon laquelle la crédibilité d'une banque centrale est renforcée lorsqu'elle est à l'abri des pressions politiques<sup>46</sup>. L'idée est que lorsque les banques centrales ne sont pas influencées par les cycles électoraux, les agents économiques peuvent avoir confiance en leurs annonces de sorte qu'ils ne vont pas anticiper une hausse des prix et, partant, adopter des comportements inflationnistes<sup>47</sup>. L'indépendance des banques centrales permettrait ainsi de consolider leur crédibilité et, par voie de conséquence, de maintenir la stabilité des prix<sup>48</sup>.

**§10** À l'inverse, au sein du pilier économique, les États membres ont souhaité conserver la maîtrise de leurs politiques économique et budgétaire<sup>49</sup>. Le pilier économique écarte dès lors la méthode communautaire au profit d'une approche intergouvernementale. À la lecture du TFUE, le pilier économique recouvre trois volets : la discipline budgétaire, la coordination des politiques économiques et de l'emploi et la mise en place de mécanismes de surveillance multilatérale des politiques économiques et budgétaires nationales.

La maîtrise des dépenses publiques se trouve ainsi au centre de la gouvernance économique européenne. Elle implique que les États membres s'astreignent à une discipline budgétaire qu'il a été décidé, lors des négociations du Traité de Maastricht, de faire reposer sur les marchés, en ce sens que les États membres doivent se soumettre, comme n'importe quel opérateur privé<sup>50</sup>, aux règles du marché. En conséquence, les États membres sont appelés à se (re)financer en émettant des titres de dette publique aux conditions fixées par les marchés. D'importants déficits ou refinancements impliqueront une demande accrue de capitaux sur les marchés, ce qui devrait conduire - en théorie - à une augmentation des taux d'intérêt<sup>51</sup>. En d'autres termes, les États qui souhaitent



bénéficiaire de conditions attractives ont intérêt à assurer la soutenabilité de leurs finances publiques. Les marchés financiers ont ainsi été érigés en juge de la santé budgétaire des États membres<sup>52</sup>.

Au sein d'une Union économique et monétaire, le risque existait, cependant, que les effets disciplinaires des marchés à l'égard d'un État membre soient faussés par l'intervention d'un autre État, ou de l'Union à travers, en particulier, le SEBC. Ce risque renvoie au concept d'aléa moral, c'est-à-dire à une déconnexion entre celui qui prend une décision et celui qui en supporte les coûts<sup>53</sup>. Pour cette raison, le TFUE instaure un « code budgétaire »<sup>54</sup> aux articles 123 à 125. L'article 123 TFUE interdit à la BCE et aux banques centrales nationales d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux États membres, ou d'acquérir directement - sur le marché primaire - des titres souverains. Un État membre ne peut dès lors compter sur la création monétaire pour éponger ses déficits<sup>55</sup>. L'article 124 TFUE interdit toute mesure, autre que prudentielle, établissant un accès privilégié aux institutions de crédit. Enfin, l'article 125 TFUE - parfois désigné sous les termes de clause de non-renflouement ou de *no bail-out* - interdit à l'Union et aux États membres de répondre des engagements d'un autre État ou de les reprendre à leur charge. Cette disposition permet de rendre les États seuls responsables de leurs finances publiques tout en devant éviter une contagion en cas de crise - dans la mesure où seuls les États « dispendieux » devraient être sanctionnés sous la forme d'un surcoût d'intérêts<sup>56</sup>.

Dès l'origine, des doutes furent exprimés quant à l'efficacité de la discipline par le marché, notamment par le Comité Delors. Ce derniers soulignait notamment que « les contraintes imposées par les forces du marché pourraient être trop lentes ou trop faibles ou au contraire trop soudaines et trop perturbatrices »<sup>57</sup>. Pour cette raison, le Traité de Maastricht introduisit, outre la discipline par le marché, une coordination des politiques économiques et de l'emploi des États membres ainsi que la prévention et la correction des déficits excessifs.

La coordination des politiques économiques des États membres repose sur l'élaboration par le Conseil de grandes orientations de politiques économiques (GOPE) et sur la mise en place d'un mécanisme de surveillance multilatérale de leur mise en œuvre<sup>58</sup>. Quelques années plus tard, le Traité d'Amsterdam créa la Stratégie européenne pour l'emploi, qui fut anticipativement mise en œuvre par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet pour l'emploi tenu au Luxembourg en novembre 1997<sup>59</sup>. Cette stratégie repose aujourd'hui sur l'article 148 TFUE qui prévoit, à l'instar de la coordination des politiques économiques, l'établissement de lignes directrices pour l'emploi (LDE). En 2005, les GOPE et les LDE ont été en pratique réunies pour former les lignes directrices intégrées (LDI). Avec d'autres, ces deux processus de coordination donnèrent naissance à la célèbre Stratégie de Lisbonne, puis à la Stratégie Europe 2020<sup>60</sup>. Ils accordaient tous les deux une place toute particulière à la mise en place de réformes

structurelles par les États membres – c'est-à-dire de réformes permettant de modifier la structure des économies nationales<sup>61</sup>.

Le Traité de Maastricht organisa également une procédure de surveillance des déséquilibres budgétaires des États membres. Initialement, cette surveillance reposait sur la procédure pour déficit excessif – reprise aujourd'hui à l'article 126 TFUE – qui peut être enclenchée à l'encontre d'un État dépassant les valeurs de référence en matière de déficit et d'endettement – fixées par le Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs à respectivement 3 % et 60 % du PIB<sup>62</sup>. La procédure pour déficit excessif fut complétée, en 1997, par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)<sup>63</sup>. Outre les précisions qu'il apporta à la procédure pour déficit excessif, le PSC organise une surveillance préventive des déficits excessifs, qui repose sur l'élaboration par les États membres de programme de stabilité (pour les États membres de la zone euro) ou de convergence (pour les États non membres de la zone euro). Ces programmes définissent, en particulier, un objectif budgétaire à moyen terme (OBMT) proche de l'équilibre ou excédentaire ainsi qu'une trajectoire d'ajustement propre à le réaliser<sup>64</sup>.

**§11** L'UEM se caractérise, par conséquent, par une « asymétrie systématique »<sup>65</sup> entre un pilier monétaire centralisé et un pilier économique décentralisé. Le premier se présente comme un système fédéral ayant « des traits décentralisés pour la mise en œuvre d'une politique centralisée »<sup>66</sup>. *Il est placé* sous le contrôle d'une institution centrale – la BCE – censée être apolitique et jouir, en sa qualité d'experte, d'une réputation d'objectivité et de neutralité. Le second est laissé entre les mains des États membres, dans la mesure où la conduite des politiques économiques implique des choix et des arbitrages politiques. Toutefois, les institutions européennes, la Commission et le Conseil en particulier, sont chargées de faire respecter le « cadre macroéconomique »<sup>67</sup> dans lesquelles les décisions nationales en matière économique doivent s'insérer (discipline budgétaire, soumission aux marchés, etc.) et s'assurent que les économies nationales convergent. Cette vision de l'intégration économique et monétaire rappelle les théories ordolibérales, dont se sont largement inspirés les pères fondateurs<sup>68</sup>.

Sur le plan des principes, le principal objectif de la politique monétaire est de maintenir la stabilité des prix, tandis que la coordination des politiques économiques des États membres implique, selon le traité, « le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable »<sup>69</sup>. Aussi, l'UEM établit une « communauté de stabilité », qui est fondée sur un « triptyque de stabilité », qui confine à la trinité<sup>70</sup> : la stabilité des prix, la soutenabilité des finances publiques et les politiques dites structurelles.

**§12** La crise des dettes souveraines a, cependant, révélé les différentes faiblesses

de construction de l'UEM. Compte tenu des divergences entre les situations économiques des États membres de la zone euro, il était clair, dès l'origine, que la BCE ne pourrait pas mener une politique monétaire adaptée à l'ensemble des économies de la zone euro. Au cours des premières années de fonctionnement de l'UEM, la politique monétaire de la BCE a ainsi favorisé les économies des pays du Nord de la zone euro, tels que l'Allemagne et la France, au détriment de celle des pays du Sud, comme l'Italie ou la Grèce. Ainsi que l'explique le Professeur Patrick Leblond :

« entre 2001 et 2005, l'économie allemande était plutôt au point mort, avec une croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) réel de moins de 0,5 %. Au même moment, la croissance économique moyenne en Grèce, en Irlande et en Espagne était au-dessus de 3 % du PIB. Pour ces États membres, la politique monétaire aurait dû être beaucoup plus restrictive qu'elle ne l'était, avec des taux d'intérêt plus élevés afin de ralentir l'inflation, qui dépassait les 3 %, contrairement à la cible de 2 % visée par la BCE. Mais comme l'inflation était à 2 % en Allemagne, la BCE ne voyait pas le besoin d'augmenter ses taux directeurs afin de contrer les pressions inflationnistes dans la partie sud de la zone euro » <sup>71</sup>.

En outre, la coordination des politiques économiques nationales (via les GOPE) n'a pas réussi à véritablement influencer les politiques économiques des États membres et à assurer une convergence suffisante entre elles. Bien que l'interdépendance économique et monétaire créée entre les États membres de la zone euro à la suite de l'adoption de l'euro conduisait à un besoin accru de coordination, le pilier économique avait été conçu pour l'ensemble des États membres de l'Union. La conséquence a été l'impossibilité, au niveau européen, d'établir un dialogue harmonieux entre les piliers monétaire et économique en vue, en particulier, d'assurer un *policy mix* efficace<sup>72</sup>.

Parallèlement, les États membres n'ont pas réussi à respecter les règles de discipline budgétaire (c'est-à-dire à limiter leur déficit à 3 % du PIB et leur endettement à 60 % du PIB), tandis que les mécanismes de surveillance sont apparus à la fois insuffisants et inefficaces. D'une part, en plaçant la surveillance de la discipline budgétaire entre les mains du Conseil, l'UEM a permis que des considérations politiques prennent le pas sur la discipline, comme ce fut le cas en 2003 lorsque la France et l'Allemagne connurent un déficit excessif, sans toutefois que le Conseil juge opportun de poursuivre la procédure pour déficit excessif à leur égard<sup>73</sup>. C'est cet épisode qui conduisit à une première réforme du PSC en 2005<sup>74</sup>, dans le but de l'assouplir<sup>75</sup>. D'autre part, les déséquilibres autre que budgétaires, comme l'endettement privé, ne faisaient l'objet d'aucune surveillance.

Or, un endettement privé excessif, par exemple, peut contribuer au développement d'une crise de l'endettement public, comme ce fut le cas à Chypre. En effet, un endettement privé important alimente la hausse du prix de certains actifs financiers ou réels et dès lors peut conduire à la formation d'une bulle spéculative. Lorsque cette dernière éclate, elle provoque des défauts de paiement et finalement une crise bancaire qui peut contraindre les États concernés à intervenir pour renflouer leur secteur bancaire<sup>76</sup>.

En définitive, l'UEM reposait sur toutes une série de présupposés erronés, comme la capacité des marchés à générer des effets disciplinaires. Dans les faits, les marchés financiers n'ont qu'à peine discriminé, du point de vue des intérêts nominaux, entre les États membres de la zone euro. Certains de ces États - comme la Grèce ou l'Espagne - ont pu ainsi bénéficier de taux d'intérêt nominaux inférieurs à l'inflation, alimentant l'idée d'un accès aisé aux marchés et conduisant à un relâchement des finances publiques. Un autre exemple peut être tiré du fait que ni les traités, ni le PSC ne prévoyaient de mécanisme pour venir en aide à un État membre de la zone euro dans l'hypothèse où sa solvabilité serait menacée. Dans l'esprit des négociateurs du Traité de Maastricht, les règles de discipline budgétaire devaient permettre d'éviter le risque qu'un État ne fasse défaut : puisque le droit de l'Union interdit aux États membres de présenter un déficit excessif, ceux-ci ne pourraient se trouver dans une situation où ils ne pourraient plus se financer sur les marchés financiers et où, finalement, ils devraient se déclarer en défaut de paiement. Autrement dit, « la discipline rend inutile tout mécanisme de gestion de crise... puisque, par définition, elle élimine les crises »<sup>77</sup>. Outre l'absence de mécanisme d'assistance financière au profit des États membres de la zone euro, il n'était pas non plus prévu que la BCE puisse intervenir auprès des États membres en tant que prêteur en dernier ressort. En conséquence, contrairement aux États non membres de la zone euro qui pouvaient s'appuyer sur leur banque centrale, les États membres de la zone euro ne pouvaient pas garantir qu'ils disposeraient des liquidités nécessaires lorsque leurs obligations arriveraient à échéance. Cette situation a alimenté la crise des liquidités, au point qu'elle a conduit à une crise de solvabilité et a favorisé la contagion<sup>78</sup>. Elle a également poussé les États membres à réduire rapidement leur déficit en ayant recours à des plans d'austérité, ce qui, dans un contexte de récession, « ne peut pas apporter la solution car elle est contractionniste »<sup>79</sup>.

**§13** Le choc subi par l'Union lors de la crise des dettes souveraines à partir de 2010 a été d'autant plus puissant que l'UEM avait été, dès sa création par le Traité de Maastricht, mal conçue. La discipline budgétaire s'est révélée trop stricte pour être respectée ; la surveillance des politiques nationales négligeaient complètement certains déséquilibres fondamentaux ; la discipline par le marché a échoué ; etc. Les malfaçons étaient nombreuses ; la crise, inévitable.

**L'émergence d'une nouvelle gouvernance**

## économique européenne

**§14** À partir de l'été 2007, l'économie mondiale a dû faire face à une crise économique et financière sans précédent, parfois désignée sous les termes de « Grande Récession » en référence à la grande dépression des années 30. Cette crise puise son origine dans l'éclatement de la bulle hypothécaire américaine et dans une surveillance des secteurs bancaire et financier défaillante. Afin d'éviter l'écroulement de leur secteur financier, les États eu n'ont d'autres choix que de renflouer massivement leur secteur bancaire. Ces renflouements ont eux-mêmes contribué à aggraver l'endettement des États. Au sein de l'Union européenne, la dérive de l'endettement public a dégénéré en une crise des dettes souveraines lorsque des doutes sont apparus quant à la capacité de certains États de rembourser leurs dettes. Par un effet de contagion, la crise a menacé l'ensemble de l'Union, et particulièrement la zone euro<sup>80</sup>. Plusieurs États membres ont ainsi été entraînés dans la « tempête »<sup>81</sup> : la Roumanie, la Lettonie, la Hongrie, la Grèce, l'Irlande, le Portugal, Chypre, l'Espagne et l'Italie<sup>82</sup>.

La réponse de l'Union européenne et des États membres s'est, toutefois, fait attendre. « Le déni et l'absence d'initiative et de coordination »<sup>83</sup> ont caractérisé les premiers temps de la gestion de la crise bancaire par l'Union européenne et les États membres. L'Union européenne s'est initialement penchée sur l'amélioration du fonctionnement des services financiers et des marchés de capitaux<sup>84</sup>. Lorsque la Grèce annonça que son déficit était au moins trois fois supérieur à celui jusque-là annoncé<sup>85</sup>, provoquant une grave crise de confiance sur la solvabilité et la soutenabilité des finances publiques grecques, les États membres de la zone euro étaient totalement impréparés. Il n'existait pas, au sein de la zone euro, de mécanisme permettant de fournir une assistance financière à un État en difficulté<sup>86</sup>. Une telle assistance semblait même inconcevable au regard du « code budgétaire » de l'Union européenne (articles 123 à 125 TFUE). Des dissensions ont alors émergé entre les États favorables à un renflouement et ceux qui s'y opposaient, tandis que la crise se propageait à d'autres États membres de la zone euro, aiguillonnée notamment par l'activité des agences de notation<sup>87</sup>. Progressivement, la crise ne fut plus considérée comme une déficience des marchés, mais comme « un problème interne à la zone euro, centré sur les questions politiques de la dette publique »<sup>88</sup>.

**§15** Ce n'est qu'à partir du mois de mai 2010, soit près de huit mois après le début de la « crise grecque », que l'Union européenne et les États membres adoptèrent les premières mesures destinées à enrayer la crise des dettes souveraines. En moins de trois ans, l'UEM fut modifiée en profondeur par un ensemble d'actes, dont les plus importants furent le *six pack* (un paquet législatif composé de cinq règlements et d'une directive)<sup>89</sup>, le *two pack* (un paquet législatif composé de deux règlements ciblant la zone euro)<sup>90</sup>, le Traité sur la stabilité, la coordination et la

gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)<sup>91</sup> et le Traité établissant le Mécanisme européen de stabilité. Ces réformes peuvent être rassemblées en deux ensembles : la mise en place d'un « cadre de gestion des crises » et le renforcement du « cadre de prévention des crises ».

Le premier, le cadre de gestion des crises, permet désormais à l'Union européenne et aux États membres d'assurer en principe la résolution d'une crise lorsque celle-ci survient. Ce cadre repose à la fois sur la création de mécanismes d'assistance financière au profit des États membres de la zone euro et sur le développement d'une politique monétaire non conventionnelle par la BCE<sup>92</sup>. Toutefois, les institutions européennes et certains États craignaient que la mise en place d'instruments permettant de soutenir financièrement des États de la zone euro en difficulté ne conduise à un aléa moral, c'est-à-dire ne diminue l'incitation des États membres à mener des politiques soutenables. En conséquence, le second cadre, celui de prévention des crises fut renforcé, principalement à travers l'instauration d'un Semestre européen. Ce dernier constitue un cycle de coordination des politiques économiques, de l'emploi et budgétaires nationales, dont le point culminant est l'adoption par le Conseil, en juillet, de recommandations spécifiques par pays (voy. *infra*).

**§16** La création d'un cadre de gestion des crises et l'approfondissement du cadre de prévention des crises ont « transformé » la gouvernance économique européenne. Le concept de « transformation » renvoie au procédé par lequel un principe structurel de la gouvernance économique européenne en vient à différer fondamentalement de la manière dont il était précédemment entendu<sup>93</sup>. Il permet en se focalisant sur les effets produits par les réformes de prendre en compte certaines réalités normatives qu'une analyse en termes uniquement de légalité ne permet pas<sup>94</sup>. En l'occurrence, les réponses apportées à la crise des dettes souveraines ont opéré deux grandes transformations au sein de la gouvernance économique européenne. D'une part, la nécessité d'établir un cadre de gestion des crises a demandé une relecture du code budgétaire de l'Union européenne, en particulier de ses articles 123 et 125 TFUE<sup>95</sup> (A). D'autre part, en contrepartie de l'assouplissement du code budgétaire, l'Union a instauré une co-gestion des politiques économiques et budgétaires nationales, et s'est dès lors éloignée du principe suivant lequel les États membres ne font *que* coordonner leur politiques économiques, budgétaires et de l'emploi au niveau de l'Union (B).

## **La création d'un cadre de gestion des crises : la nécessité d'opérer une relecture du code budgétaire de l'Union**

**§17** Jusqu'à la crise des dettes souveraines, la gouvernance économique européenne était fondée sur le principe suivant lequel les États membres devaient, au même titre qu'un opérateur privé, se soumettre au jeu du marché. Ainsi que nous l'avons vu dans la section précédente, ce principe était complété par un code

budgétaire, en vue de garantir que les effets disciplinaires des marchés ne soient pas faussés par l'intervention de l'Union et des États membres. Lors de la crise des dettes souveraines, les institutions européennes et les États membres ont, toutefois, été rattrapés par les faiblesses du pilier économique de l'UEM et ont dû admettre la nécessité de mettre en place des mécanismes destinés à venir en aide aux États membres de la zone euro en difficulté.

**§18** Le cadre de gestion des crises de l'Union européenne se fonde sur deux types d'instruments : la fourniture d'une assistance financière aux États membres de la zone euro qui éprouvent des difficultés financières et la politique monétaire non conventionnelle.

Le premier mécanisme d'assistance financière consistait en un dispositif *ad hoc* destiné à venir en aide à la Grèce. Il fut approuvé par l'Eurogroupe<sup>96</sup> le 2 mai 2010<sup>97</sup> et prit la forme de prêts bilatéraux entre la Grèce et les États membres de la zone euro, coordonnés par la Commission européenne. Une semaine plus tard, le 9 mai 2010, les États membres de la zone euro acceptèrent d'institutionnaliser l'octroi d'une assistance financière à travers deux mécanismes temporaires. Le premier était le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) mis en place par le règlement n° 407/2010 du 11 mai 2010<sup>98</sup>. Fondé sur l'article 122, § 2, TFUE, ce mécanisme pouvait être mobilisé au profit de n'importe quel État membre de l'Union, bien que, dans la pratique, il n'ait été utilisé qu'au profit d'États membres de la zone euro. Le second mécanisme, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), fut établi en dehors des traités européens. Le FESF a été constitué via une société anonyme de droit luxembourgeois<sup>99</sup>. Outre leur caractère temporaire, ces deux mécanismes présentaient plusieurs difficultés, en particulier des fragilités juridiques<sup>100</sup>. D'un côté, le recours à l'article 122, § 2, TFUE pour fonder le MESF était contesté. En effet, cet article prévoit que l'Union peut apporter une aide financière à un État qui fait face à des circonstances exceptionnelles « échappant à son contrôle ». Or, d'aucun soulignait que la Grèce était responsable de ses propres difficultés budgétaires, de sorte que les conditions de l'article 122, § 2, TFUE n'étaient pas remplies. D'un autre côté, il n'était pas certain non plus que le FESF soit compatible avec la clause de *no bail-out* (article 125 TFUE), dans la mesure où cette clause pouvait être interprétée comme interdisant toute forme d'assistance financière.

Ces incertitudes conduisirent les États membres à conclure un nouvel accord international, en 2012<sup>101</sup>, en vue de créer un mécanisme cette fois permanent, le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ce dernier reprit les activités du MESF et du FESF en juillet 2013. En amont toutefois, les chefs d'État et de gouvernement décidèrent de lui donner une assise dans les traités européens. Le Conseil européen, conformément à la procédure de révision simplifiée des traités<sup>102</sup>, ajouta un troisième paragraphe à l'article 136 TFUE<sup>103</sup>, qui reconnaissait la compétence des États membres d'établir un mécanisme de stabilité destiné à préserver la

stabilité de la zone euro. Le MES se présente comme une nouvelle organisation internationale - située en dehors du droit de l'Union -, dotée de ses propres organes et de ses propres règles de fonctionnement et de procédure. Le MES entretient, toutefois, des liens étroits avec le droit de l'Union. Il confie, en particulier, certaines tâches à des institutions européennes (principalement la Commission et la BCE). Pour remplir ses missions, le MES emprunte sur les marchés, en émettant des obligations, qui sont garanties par le capital dont il est doté (700 milliards d'euros). Ce capital provient des contributions des dix-neuf États membres de la zone euro<sup>104</sup>. Outre des prêts, le MES peut octroyer des lignes de crédit, acheter des titres souverains sur les marchés primaire et secondaire, et participer directement à la recapitalisation d'institutions de crédit<sup>105</sup>.

Parallèlement à la mise en place de mécanismes d'assistance financière, la BCE a utilisé la politique monétaire non conventionnelle pour apporter son soutien aux États membres. L'une des principales mesures non conventionnelles qu'elle mobilisa fut l'achat de titres souverains sur le marché secondaire de la dette. En d'autres termes, contrairement à ce que laissait présager le code budgétaire de l'Union, la BCE joua le rôle de prêteur en dernier ressort à l'égard des États membres de la zone euro. Ainsi, la BCE mit en place à partir du mois de mai 2010 le *Securities Market Programme* (SMP)<sup>106</sup>, lui permettant d'acquérir indirectement des titres de la dette publique pour des montants importants mais limités en volume. Le programme *Outright Monetary Transactions* (OMT) lui succéda en septembre 2012<sup>107</sup>. Via ce dernier programme, la BCE s'engagea à racheter de façon illimitée des titres souverains d'une maturité de un à trois ans sur le marché secondaire et à renoncer, sur ces obligations, à son statut de créancier privilégié. Le programme OMT marqua un tournant décisif dans la lutte contre la crise des dettes souveraines. Il concrétisa la promesse faite par le Président de la BCE, Mario Draghi, le 26 juillet 2012, lors de la Conférence mondiale sur l'investissement à Londres de « tout faire pour préserver l'euro, quoi qu'il en coûte » (le célèbre *whatever it takes*). Cette annonce improvisée, suivie par le programme OMT permirent de calmer les marchés financiers<sup>108</sup>. Le programme OMT lui-même fut remplacé, le 22 janvier 2015, par le programme d'achats d'actifs du secteur public sur les marchés secondaires (*public sector asset purchase programme* ou PSPP)<sup>109</sup>, souvent qualifié de *quantitative easing*. Ce programme, qui a pris fin en décembre 2018, permettait aux banques centrales nationales et à la BCE d'effectuer des achats fermes de titres de créances négociables sur les marchés secondaires, auprès de contrepartie éligibles<sup>110</sup>. Contrairement au programme OMT, le PSPP était un instrument destiné à mettre fin « à la morosité économique de la zone euro »<sup>111</sup>.

Ce nouveau cadre de prévention des crises repose sur une stricte conditionnalité, c'est-à-dire sur l'obligation pour l'État membre bénéficiaire de respecter des conditions de politique économique définies en concertation avec ses créanciers -



en l'occurrence l'Union et / ou les États membres<sup>112</sup>. Cette conditionnalité est directement inspirée de celle mise en place par le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de ses programmes<sup>113</sup>. Au sein du MES, la conditionnalité est négociée par l'État bénéficiaire de l'assistance financière ainsi que par la BCE, la Commission et le FMI - la « Troïka ». Les conditions sont, ensuite, insérées dans un protocole d'accord ou *Memorandum of Understanding* (MoU)<sup>114</sup> que la Commission signe au nom du MES<sup>115</sup>. Conformément au règlement n° 472/2013, les principales conditions de politique économique sont reprises dans une décision du Conseil<sup>116</sup>. La Troïka assure également le suivi - en règle générale trimestriel - de la conditionnalité<sup>117</sup>.

La question s'est rapidement posée de savoir quelle était la nature juridique des protocoles d'accord : s'agit-il d'actes juridiquement contraignants ou de « simples » programmes politiques détaillant les mesures qu'un État entend adopter ? Dans l'arrêt *Florescu*, la Cour de justice n'a pas entièrement tranché la question. Selon la Cour, le MoU constitue « la concrétisation d'un engagement entre l'Union et un État membre sur un programme économique, négocié par ces parties, par lequel cet État membre s'engage à respecter des objectifs économiques préalablement définis afin de pouvoir bénéficier, sous réserve du respect de cet engagement, du concours financier de l'Union »<sup>118</sup>. La Cour considère que le MoU fixe uniquement les objectifs à atteindre et le calendrier à respecter en laissant aux États le choix quant aux solutions économiques concrètes à mettre en place. Elle précise, en outre, qu'ils ont un caractère contraignant<sup>119</sup>. Leur nature exacte demeure, cependant, incertaine.

Si la conditionnalité a parfois été explicitement prévue, elle est parfois également implicite, comme dans le cadre du programme SMP. La conditionnalité y avait pris la forme de lettres envoyées par la BCE aux gouvernements italiens et espagnols et décrivant précisément les réformes que la BCE attendait pour intervenir sur les marchés financiers en leur faveur<sup>120</sup>. La conditionnalité a conduit les États bénéficiant d'une aide européenne à mettre en œuvre d'importantes réformes, y compris dans des domaines qui relèvent toujours de la compétence des États membres : éducation, marché du travail, politique fiscale, pensions, etc.

**§19** La mise en place d'un cadre de gestion des crises a été contestée sous l'angle du code budgétaire de l'Union, en particulier de ses articles 123 et 125 TFUE. La possibilité de fournir une assistance financière aux États membres de la zone euro avait été envisagée lors de la création de l'UEM, notamment par la Commission. Elle avait finalement été écartée au motif qu'elle pourrait conduire à une Union de transfert et qu'elle pourrait être un moyen de contourner la clause de *no bail-out* contenue à l'article 125 TFUE<sup>121</sup>. Le compromis consista à limiter le mécanisme d'assistance financière au profit des seuls États non membres de la zone euro et à prévoir une « clause de solidarité »<sup>122</sup> à l'article 122 TFUE pouvant bénéficier à tous les États membres dans des circonstances bien précises<sup>123</sup>. Le MES

apparaissait ainsi comme une méconnaissance de ce compromis initial et *in fine* une violation de l'article 125 TFUE. En outre, certains soutenaient que les programmes d'achat de titres par la BCE constituaient une aide indirecte aux États en difficulté, et un contournement de l'interdiction de monétiser la dette des États prévue à l'article 123 TFUE. Jens Weidmann, qui fut Président de la *Bundesbank*, déclara ainsi : « En Union monétaire, les rachats sur les marchés secondaires ne devraient pas être utilisés pour faire baisser les primes de risques des divers pays, sauf à menacer, entre autres choses, d'annuler le rôle disciplinaire des marchés de taux et d'écarter les pays de la voie de la responsabilité financière »<sup>124</sup>. La mise en place du programme SMP, par exemple, conduisit à la démission d'Axel Weber, alors président de la *Bundesbank* et membre du Conseil des gouverneurs de la BCE, en avril 2011 ainsi qu'à celle du chef économiste de la BCE Jürgen Stark en décembre de la même année<sup>125</sup>.

**§20** Alors que la gouvernance économique était exclusivement fondée sur la prévention des crises, elle possède aujourd'hui un cadre de gestion des crises. Ce dernier implique que, outre la possibilité pour les États membres de se (re)financer par le marché, ils peuvent également bénéficier de certaines formes d'assistance financière<sup>126</sup>. Le cadre de gestion des crises a dès lors nécessité une relecture créative du code budgétaire de l'Union. Cette relecture a été développée par la Cour de justice dans ses arrêts *Pringle* et *Gauweiler*<sup>127</sup> concernant respectivement le MES et le programme OMT.

**§21** Dans l'arrêt *Pringle*, la Cour de justice était saisie de plusieurs questions préjudicielles émanant de la Cour suprême irlandaise. L'une d'entre elles visait à déterminer si l'article 125 TFUE s'opposait à la signature et la ratification du Traité MES par les États membres. La Cour de justice procède en deux temps. Dans un premier temps, elle écarte une interprétation large de l'article 125 TFUE. Selon elle, en effet, l'article 125 TFUE ne contient pas une interdiction *absolue* de toute assistance financière mais s'oppose uniquement à certaines formes d'assistance<sup>128</sup>. Dans un second temps, la Cour s'attache à identifier les formes d'assistance financière permises ou interdites par la clause de *no bail-out*. Selon elle, sont couvertes toutes les interventions directes (la reprise d'une dette, l'octroi d'une garantie ou le désintéressement d'un créancier), ainsi que les interventions indirectes (tel qu'un prêt, une ligne de crédit, ou un achat d'obligations souveraines) mais uniquement si une telle intervention indirecte contrevient à l'objectif poursuivi par l'article 125 TFUE<sup>129</sup>, à savoir la discipline budgétaire<sup>130</sup>. En d'autres termes, une intervention indirecte peut être admise, selon la Cour, si elle maintient l'incitation des États membres à assurer la soutenabilité de leurs finances publiques.

Or, le problème est que la raison d'être du MES – fournir une assistance financière à un État qui n'a plus accès aux marchés à des taux soutenables – est de nature à porter atteinte, en tant que tel, aux objectifs poursuivis par l'article 125 TFUE.

Pour réconcilier, d'une part, la nécessité de combler une « lacune » de la gouvernance économique européenne et, d'autre part, le fait qu'une assistance financière équivaut économiquement à un renflouement, la Cour de justice identifie un méta-objectif : le maintien de la stabilité financière de l'Union<sup>131</sup>. Jusqu'à la crise des dettes souveraines, seule la stabilité des prix était explicitement mentionnée dans les traités européens<sup>132</sup>. La stabilité financière, si elle était implicitement protégée par les principes issus du Traité de Maastricht, n'avait jamais vraiment été mobilisée. Cet objectif apparaît dans la foulée du premier plan d'aide à la Grèce et permet aux États membres de justifier les programmes d'assistance financière<sup>133</sup>. Il est, par la suite, inscrit dans les traités lors de la modification de l'article 136 TFUE par le Conseil européen<sup>134</sup>. Ce que cet objectif recouvre exactement demeure toutefois vague et sujet à interprétation<sup>135</sup>. Dans l'arrêt *Pringle*, la Cour estime que depuis l'origine<sup>136</sup>, les traités européens mettent la discipline budgétaire et la stabilité des prix au service de la stabilité financière. En conséquence, la Cour estime que l'article 125 TFUE, en garantissant la discipline budgétaire, participe à la stabilité financière et doit être interprété d'une manière qui soit conforme à cet objectif supérieur. La Cour en déduit que l'article 125 TFUE ne s'oppose pas à une intervention indirecte à une double condition : cette intervention doit être indispensable pour la stabilité financière et être soumise à une stricte conditionnalité<sup>137</sup>. La Cour conclut que ces deux conditions sont réunies dans le cadre de l'assistance financière fournie par le MES<sup>138</sup>.

L'arrêt *Pringle*, en retenant une interprétation étroite de la clause de *no bail-out*, jette les bases d'un nouveau paradigme au sein de la gouvernance économique européenne. Alors que la possibilité de fournir une assistance financière aux États membres de la zone euro n'avait pas été retenue au moment de la création de l'UEM, elle est désormais admise dès lors qu'elle répond aux conditions posées par la Cour de justice.

**§22** L'arrêt *Gauweiler* concernait, quant à lui, le programme OMT mis en place par la BCE - mais jamais actionné, sa seule création ayant permis de rassurer les marchés financiers. Le programme OMT fut annoncé par communiqué de presse le 9 décembre 2012<sup>139</sup>. Il permettait à la BCE de procéder au rachat d'obligations souveraines - sur le marché secondaire - en quantité illimitée, à condition que l'État bénéficiaire soit soumis à un programme d'assistance financière<sup>140</sup>. À l'instar des autres mesures non conventionnelles, l'OMT devait permettre de rétablir les canaux de transmission de la politique monétaire. Son objectif était de maintenir certains titres négociables et de diminuer les taux de refinancement de la dette, ce qui pouvait être perçu comme un financement monétaire de la dette interdit par l'article 123 TFUE<sup>141</sup>. Cette question fut soumise à la Cour constitutionnelle allemande, la *Bundesverfassungsgericht*, qui posa, pour la première fois de son histoire constitutionnelle, des questions préjudicielles à la Cour de justice.

Dans l'arrêt *Gauweiler*, la Cour de justice développe un raisonnement proche de celui qu'elle avait mobilisé dans l'arrêt *Pringle*. Dans un premier temps, la Cour constate que l'article 123 TFUE interdit au SEBC de fournir une assistance financière à un État membre. En revanche, il ne s'oppose pas à ce que le SEBC rachète « aux créanciers d'un tel État des titres préalablement émis par ce dernier »<sup>142</sup>. En effet, le rachat et la vente de titres négociables font partie des instruments que le SEBC peut utiliser pour conduire la politique monétaire<sup>143</sup>. Dans un second temps, la Cour reconnaît – comme elle l'avait fait à l'égard du MES – que l'achat d'obligations souveraines sur le marché secondaire par le SEBC ne peut pas être utilisé de manière à contourner les objectifs poursuivis par l'article 123 TFUE<sup>144</sup>. Ces derniers ressortent, selon la Cour, des travaux préparatoires du Traité de Maastricht : « l'article 123 TFUE vise à inciter les États membres à respecter une politique budgétaire saine en évitant qu'un financement monétaire des déficits publics ou un accès privilégié des autorités aux marchés financiers ne conduise à un endettement excessif ou à des déficits excessifs des États membres »<sup>145</sup>. Afin de préserver cet objectif, la Cour entoure l'achat d'obligations souveraines sur le marché secondaire de deux limites. Premièrement, l'achat ne peut avoir des effets équivalents à ceux d'un achat sur le marché primaire. En d'autres termes, les opérateurs susceptibles d'acquérir des obligations souveraines sur le marché primaire ne doivent pas avoir la certitude que « le SEBC va procéder au rachat de ces obligations dans un délai et dans des conditions permettant à ces opérateurs d'agir, *de facto*, comme des intermédiaires du SEBC »<sup>146</sup>. Deuxièmement, l'achat d'obligations souveraines ne peut affecter l'incitation des États membres à respecter une politique budgétaire saine<sup>147</sup>. À cet égard, la Cour rappelle que la BCE doit également apporter, dans le cadre de son mandat, son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, dès lors qu'un tel soutien ne porte pas préjudice à la stabilité des prix. Elle considère, par conséquent, que, via son soutien aux politiques économiques, la BCE participe au maintien de la discipline budgétaire<sup>148</sup> – consacrant par là même une conception restrictive de l'objectif secondaire de la BCE<sup>149</sup>. Elle en déduit que le programme OMT ne peut prévoir « l'acquisition d'obligations souveraines que dans la mesure nécessaire à la préservation du mécanisme de transmission de la politique monétaire et de l'unicité de cette politique » et ces acquisitions doivent cesser « dès que ces objectifs auront été atteints »<sup>150</sup>.

La dernière étape du raisonnement de la Cour de justice consiste à vérifier si le programme OMT respecte ces conditions. D'un côté, elle considère que la BCE a entouré son programme de rachat de titres de précautions suffisantes pour que les opérateurs susceptibles d'acheter des obligations souveraines sur le marché primaire ne puissent agir en tant qu'intermédiaires du SEBC. En effet, la BCE avait prévu un délai minimal entre l'émission d'un titre sur le marché primaire et son rachat sur le marché secondaire. Elle s'était également engagée à ne pas annoncer par avance sa décision de procéder à un tel achat et le volume de celui-ci<sup>151</sup>. De l'autre côté, le programme OMT ne peut bénéficier qu'aux États

membres soumis à un programme d'ajustement macroéconomique et qui ont accès au marché obligataire. Ces garanties signifient respectivement que l'État membre devra assainir ses finances publiques et que les États dont la situation financière est telle qu'ils n'ont plus accès aux marchés financiers ne pourront bénéficier du programme<sup>152</sup>.

Aux termes de l'arrêt *Gauweiler*, la Cour valide le programme OMT. Par cet arrêt, la Cour bouleverse une nouvelle fois les fondements de la gouvernance économique européenne. Elle admet, en effet, que la BCE puisse jouer, d'un point de vue économique, le rôle de prêteur en dernier ressort vis-à-vis des États membres de la zone euro en procédant, sous certaines conditions, aux rachats de leurs obligations sur le marché secondaire. Ce faisant, elle permet à la BCE de se substituer aux marchés pour apprécier le caractère excessif (ou non) des surcoûts d'intérêt appliqués aux États membres budgétairement laxistes<sup>153</sup>.

§23 Les arrêts *Pringle* et *Gauweiler* ont, par conséquent, opéré une relecture du code budgétaire de l'Union européenne, qui implique un éloignement des principes issus du Traité de Maastricht : elle ils marquent le passage d'une gouvernance économique exclusivement orientée vers la stabilité des prix et la discipline budgétaire à une gouvernance qui admet, sous certaines conditions, un soutien aux États membres en difficultés. À cette fin, la gouvernance économique européenne est réarticulée autour de deux concepts, qui n'avaient jusque-là pas été mobilisés : la stabilité financière et la conditionnalité.

## **Le renforcement du cadre de prévention des crises : la mise en place d'une co-gestion des politiques économiques et budgétaires**

§24 Au sein de la gouvernance économique européenne, les États membres devaient rester seuls responsables de la conduite de leurs politiques économique et budgétaire. Ces politiques devaient, toutefois, s'insérer dans un cadre macroéconomique commun, de sorte que les États membres étaient tenus de coordonner leurs politiques au sein du Conseil et avaient accepté de se soumettre à une surveillance essentiellement tournée vers les déficits excessifs. La mise en place d'un cadre de gestion de crises a dès lors suscité la crainte que la possibilité d'obtenir un soutien à la stabilité n'affecte l'incitation des États membres à mener une politique budgétaire « saine » et à adopter les réformes structurelles jugées nécessaires à la modernisation des économies européennes. Pour cette raison, le cadre de prévention des crises fut renforcé par l'instauration d'un nouvel outil : le Semestre européen. Combiné à la conditionnalité de l'assistance financière, le Semestre européen instaure une co-gestion par l'Union et les États membres des politiques budgétaires et économiques nationales<sup>154</sup>. La notion de « co-gestion » permet de rassembler sous un vocable commun les différents dispositifs

permettant à l'Union d'inciter, voire d'imposer l'orientation que doivent prendre les politiques budgétaires et économiques nationales. Cette co-gestion implique que la gouvernance économique européenne ne vise plus uniquement à coordonner les politiques nationales mais à les faire converger d'un point de vue substantiel.

**§25** Proposé en mai 2010 dans le cadre des mesures destinées à renforcer la gouvernance économique européenne<sup>155</sup>, le Semestre européen a été initialement mis en œuvre par une modification du Code de conduite sur le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence<sup>156</sup>. Il a été, par la suite, repris dans le droit dérivé par le règlement n° 1175/2011<sup>157</sup>. Son objet est de rassembler en un seul cycle de coordination le suivi, la surveillance et l'évaluation des politiques budgétaires, économiques et sociales des États membres. Le Semestre européen recouvre désormais la coordination des politiques économiques et de l'emploi (en lien avec les GOPE et les LDE, qui étaient déjà fusionnées au sein des lignes directrices intégrées), les procédures prévues par le PSC, ainsi que la surveillance des déséquilibres macroéconomiques des États membres – laquelle fut introduite lors de la crise des dettes souveraines par le règlement n° 1176/2011 dans le cadre du *six pack*. Le Socle européen des droits sociaux y a également été intégré depuis sa proclamation en 2017. Depuis la Commission von der Leyen, entrée en fonction en 2019, le Semestre européen est structuré autour de quatre priorités : l'environnement (stimuler l'investissement durable, neutralité carbone, fiscalité verte, etc.), la productivité (recherche et innovation, numérisation, soutien aux PME, etc.), la stabilité (finances publiques saines, réformes structurelles, secteur financier stable, etc.) et l'équité (lutte contre la pauvreté, égalité, cohésion sociale et territoriale, etc.)<sup>158</sup>.

**§26** Toutefois, le Semestre européen ne peut être résumé à un simple cadre procédural. En réalité, il entraîne un renouvellement des finalités et de la portée de la coordination et du suivi des politiques économiques nationales. Le Semestre européen implique, en effet, le passage d'une coordination *a posteriori* à une coordination *ex ante*, l'hybridation des outils de coordination et une individualisation de la coordination et de la surveillance.

Premièrement, le Semestre européen marque le passage d'une coordination *a posteriori* à une coordination *ex ante* des politiques économiques, budgétaires et sociales des États membres. Avant le Semestre européen, la Commission évaluait les politiques économiques nationales sur la base de leur programme de stabilité ou de convergence par rapport aux règles du PSC et aux GOPE. Cette évaluation portait sur des politiques déjà développées au niveau national. Le Semestre revoit le calendrier de la coordination de manière à ce qu'elle intervienne avant que les États membres n'adoptent leurs politiques au niveau national<sup>159</sup>. Il débute chaque année en décembre par la publication du « paquet automne » de la Commission européenne, qui contient notamment l'Examen annuel de croissance. Ce dernier

expose la stratégie économique et sociale de l'Union européenne et indique aux États membres l'orientation que devraient prendre leurs politiques nationales. En mars, la Commission publie les rapports par pays, qui analysent, État par État, les problèmes économiques et sociaux et les mesures adoptées jusque-là par les États membres pour y faire face. Sur cette base, les États membres déposent, en avril, leur programme national de stabilité ou de convergence ainsi que leur programme national de réforme. La Commission<sup>160</sup> est, ensuite, chargée de préparer les recommandations spécifiques par pays qui devront être approuvées par le Conseil européen et adoptées par le Conseil ECOFIN. En outre, les États membres de la zone euro doivent également communiquer à la Commission leur projet de plan budgétaire en octobre, sur lesquels la Commission remet un avis. Ce passage d'une coordination *a posteriori* à une coordination *ex ante* permet à l'Union d'influencer les politiques nationales avant même qu'elles ne soient définies et mises en œuvre. Tout en participant à l'élaboration d'une politique économique à l'échelle de l'Union, un tel changement permet à l'Union, et en particulier à la Commission, d'exercer un contrôle non seulement sur la réalisation des objectifs nationaux mais également sur les choix opérés par les États membres en vue d'atteindre ces objectifs<sup>161</sup>.

Deuxièmement, le Semestre européen procède à une hybridation des outils de la gouvernance économique européenne, en ce sens qu'il combine des instruments de *soft* et de *hard law*. En particulier, l'absence de prise en considération des recommandations spécifiques par pays adoptées annuellement par le Conseil peut entraîner des conséquences qui ne relèvent pas de la conception traditionnelle des compétences de coordination<sup>162</sup>. Un exemple peut être tiré de l'extension du système de sanctions dans le cadre du PSC. Jusqu'à la crise des dettes souveraines, l'hypothèse où une sanction financière pouvait être infligée se limitait au cas où un État membre refusait de se conformer à une mise en demeure émise par le Conseil dans le cadre de la procédure pour déficit excessif<sup>163</sup>. Le *six pack* étend le mécanisme de sanctions financières au volet préventif du PSC ainsi qu'à la procédure pour déséquilibres macroéconomiques<sup>164</sup>. Par exemple, une sanction financière - sous la forme d'un dépôt portant intérêt - peut être infligée à un État qui dévie de sa trajectoire d'ajustement propre à réaliser son objectif budgétaire à moyen terme, dès lors que cet État ne se conforme pas à la recommandation du Conseil lui enjoignant de mettre fin à la situation<sup>165</sup>. Le système de sanctions est graduel<sup>166</sup>, mais aussi cumulatif<sup>167</sup>. En outre, dans le but de renforcer l'automatisme des sanctions, elles sont adoptées selon une nouvelle modalité de vote, la majorité qualifiée inversée<sup>168</sup> : une proposition ou une recommandation de la Commission est réputée adoptée par le Conseil, sauf si une majorité qualifiée d'États membres s'y opposent dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission.

Troisièmement, le Semestre européen autorise un suivi et une surveillance individualisés de chaque État membre. Cette surveillance varie selon toute une

série de critères : selon que l'État est membre ou non de la zone euro, qu'il est exposé ou non à des difficultés financières, qu'il est partie au TSCG, qu'il se rapproche de son objectif budgétaire à moyen terme ou non, qu'il présente des déséquilibres macroéconomiques, etc. Cette individualisation de la surveillance se fonde en particulier sur une contractualisation croissante des relations entre l'Union européenne et les États membres - à travers les différents « programmes » ou « projets de réformes » que ces derniers doivent établir. Si le Semestre européen est ainsi en mesure de suivre au plus près la situation économique et financière des États membres, il implique également une complexification de la gouvernance économique, qui est préjudiciable à sa transparence et son intelligibilité.

Le caractère *ex ante* du Semestre, l'individualisation du suivi et de la surveillance ainsi que l'hybridation des outils de la coordination ont permis à l'Union européenne d'améliorer la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays par les États membres. Aussi, si le Semestre demeure un processus non contraignant, les recommandations spécifiques par pays exercent une influence certaine sur les politiques économique, sociale et budgétaire nationales. Cette influence est d'autant plus forte lorsqu'un État est susceptible, par exemple, d'être soumis à une procédure pour déficit excessif, à une suspension des financements de l'Union au titre des Fonds d'investissement et structurels européens<sup>169</sup>, ou encore à l'imposition d'une sanction financière.

**§27** En outre, le Semestre européen ne constitue qu'un cadre parmi d'autres de surveillance des politiques nationales. Formellement, il est possible de distinguer quatre cadres de surveillance des politiques budgétaires et économiques nationales dont l'application dépend, d'une part, du statut de l'État (membre ou non de la zone euro) et, de l'autre, de sa santé budgétaire. Le Semestre européen constitue le cadre régulier - de droit commun en quelque sorte - de la coordination, la surveillance et l'évaluation des politiques budgétaires, économiques et sociales des États membres. Au sein du Semestre toutefois, les États membres de la zone euro, qui éprouvent des difficultés financières, peuvent être soumis à une surveillance renforcée. Cette dernière présente la particularité d'être activée par la seule Commission - sans intervention du Conseil. Elle entraîne l'obligation pour l'État membre de mettre en œuvre des mesures destinées à remédier à ses difficultés<sup>170</sup>. Elle peut, par exemple, être déclenchée lorsqu'un État est soumis à une procédure pour déficit excessif<sup>171</sup>. Le troisième cadre de surveillance correspond à la surveillance sous-programme, c'est-à-dire la surveillance mise en place à l'égard des États membres bénéficiant d'une assistance financière et soumis à un programme d'ajustement macroéconomique (un protocole d'accord ou MoU). Elle suspend le Semestre européen à l'égard des États concernés. Cette surveillance sous-programme est organisée en ce qui concerne les États membres de la zone euro par le Traité MES et le règlement n° 472/2013 et, en ce qui concerne les États non membres de la zone euro, par le



règlement n° 332/2002. Enfin, le dernier niveau de surveillance renvoie à la surveillance post-programme, une fois que les États membres sont sortis de la surveillance sous-programme. En réalité, la surveillance post-programme s'apparente à une surveillance renforcée, exercée dans le cadre du Semestre européen<sup>172</sup>.

**§28** Le Semestre européen a apporté plusieurs évolutions au processus de coordination et de surveillance de la gouvernance économique européenne. Il l'a rendu plus large, substantiel, contraignant et individualisé. La mise en place d'une co-gestion des politiques économiques et budgétaires nationales ne résultent toutefois pas uniquement de sa mise en place. Elle découle également du développement de la conditionnalité, qui devient, en particulier à la suite de la pandémie de Covid-19, l'un des instruments les plus importants de l'action publique européenne<sup>173</sup>.

Jusqu'à la crise des dettes souveraines, la conditionnalité était étrangère à la gouvernance économique européenne. Elle se concevait essentiellement dans le cadre de l'adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne<sup>174</sup>. Lors de la crise des dettes souveraines, la conditionnalité économique est devenue, ainsi que nous l'avons vu dans la section précédente, une composante essentiellement des différents mécanismes d'assistance financière. Si la conditionnalité a été, dans un premier temps, intégrée au cadre de gestion des crises, depuis la pandémie de Covid-19, elle concerne également le cadre de prévention des crises dans la mesure où elle a été intégrée au cadre financier pluriannuel 2021-2027 ainsi qu'au plan de relance européen, *Next Generation EU*. La possibilité de bénéficier du principal instrument de la relance, la Facilité pour la reprise et la résilience, est ainsi conditionnée au respect des recommandations spécifiques par pays émises dans le cadre du Semestre européen<sup>175</sup>.

**§29** Cette longue première partie a permis de mettre en lumière deux grandes transformations de la gouvernance économique européenne, marquant l'émergence d'une « nouvelle » gouvernance. D'une part, l'instauration d'un cadre de gestion de crises permet désormais aux États membres d'obtenir un refinancement de leur dette autrement qu'en se soumettant aux forces du marché. D'autre part, le Semestre européen et la conditionnalité instaurent une co-gestion des politiques budgétaires, économiques et sociales nationales qui permet à l'Union européenne de les faire converger d'un point de vue substantiel. La nouvelle gouvernance économique ne se contente plus de vérifier que les politiques économiques et sociales nationales s'inscrivent dans un cadre macroéconomique commun ; elle définit également les politiques qui doivent être conduites dans ce cadre commun.

# **Les conséquences de la transformation de la gouvernance économique européenne sur l'Union de droit**

**§30** La transformation de la gouvernance économique européenne a placé l'ordre constitutionnel européen sous pression, créant des fractures préjudiciables au respect et à la réalisation d'une Union de droit. Le fait est que la réforme de la gouvernance économique européenne s'est opérée sous le bénéfice de l'urgence, sans qu'une réflexion sur ses conséquences à moyen et long termes soit menée. Notre recherche doctorale montre que la transformation de la gouvernance économique européenne portait préjudice à plusieurs principes fondamentaux de l'ordre juridique européen : le principe d'attribution des compétences, le principe de l'équilibre institutionnel, le principe de l'égalité entre États membres, la protection et la garantie des droits fondamentaux, dont en particulier les droits sociaux et le droit à une protection juridictionnelle effective. Dans le cadre du présent article, nous avons choisi de présenter les résultats de notre recherche à partir des conséquences que la méconnaissance des principes fondamentaux de l'ordre juridique européen entraîne pour les citoyens européens. En effet, l'ébranlement de l'Union de droit implique la neutralisation des choix électoraux des citoyens européens (I), la création d'une détresse économique et sociale sans précédent dans l'histoire de la construction européenne (II) et la difficulté d'assurer une protection et une défense efficaces des droits fondamentaux (III).

## **La neutralisation des choix électoraux des citoyens européens**

**§31** La première conséquence majeure de la transformation de la gouvernance économique européenne résulte de la création d'un décalage entre les responsabilités nouvellement acquises par l'Union européenne et le contrôle qui peut être exercé sur ces responsabilités au niveau européen. Autrement dit, l'extension matérielle de la gouvernance économique européenne ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'un contrôle démocratique et de responsabilité politique adéquat au niveau européen. Ce faisant, la gouvernance économique européenne dépossède les citoyens européens de leurs choix électoraux en matière économique et sociale.

**§32** La nouvelle gouvernance économique européenne opère une réallocation des responsabilités entre l'Union européenne et les États membres. En effet, ainsi que la première partie de cet article le soulignait, la conditionnalité de l'assistance financière et le Semestre européen permettent à l'Union de spécifier ou d'imposer aux États membres l'orientation que doivent prendre leurs politiques nationales. Corrélativement, cette co-gestion favorise une européanisation croissante des

politiques économiques, budgétaires et sociales nationales. En d'autres termes, par le biais de questions budgétaires et macroéconomiques, l'Union est en mesure de faire converger substantiellement les politiques économiques, budgétaires et sociales nationales, y compris dans des domaines qui relèvent toujours de la compétence des États membres soit à défaut de compétence dans le chef de l'Union (comme dans le domaine de la santé), soit parce que l'Union n'a pu intervenir à défaut de réunir l'unanimité (comme en matière fiscale ou sociale)<sup>176</sup>. Sans impliquer en tant que telle une violation des règles répartitrices de compétences, la co-gestion des politiques nationales participe dès lors à un phénomène de *competence creep*<sup>177</sup>, c'est-à-dire à un glissement ou une dérive des compétences.

**§33** Ces nouvelles responsabilités sont exercées au niveau européen par différents organes, qui relèvent de la sphère exécutive. En d'autres termes, la transformation de la gouvernance économique européenne a eu pour conséquence de renforcer les pouvoirs exécutifs au niveau européen. Ce renforcement des pouvoirs exécutifs apparaît à plusieurs niveaux.

Premièrement, les gouvernements nationaux ont souhaité s'impliquer dans la prise de décision au niveau européen en vue d'assurer la gestion de la crise ainsi que la coordination et la supervision des mesures destinées à y répondre. Ainsi que l'expliquait le Président français de l'époque, Nicolas Sarkozy, « La crise a poussé les chefs d'État et de gouvernement à assumer des responsabilités croissantes parce qu'au fond eux seuls disposaient de la légitimité démocratique qui leur permettait de décider »<sup>178</sup>. L'importance des chefs d'État et de gouvernement se remarque non seulement par la fréquence de leurs réunions – pas moins de 44 fois entre 2010 et 2014<sup>179</sup>, alors le Traité prévoit qu'ils se réunissent deux fois par semestre<sup>180</sup> – mais également par leurs immiscions dans le processus décisionnel au niveau européen. En effet, la crise a eu pour effet de renforcer un phénomène qui lui était antérieur, à savoir le glissement de l'initiative politique de la Commission et de la décision politique du Conseil vers le Conseil européen<sup>181</sup>. L'importance prise par le Conseil européen semble toutefois davantage marquer le cadre de résolution des crises que celui de leur prévention : définition des réformes à mettre en œuvre, fixation des échéances, arbitrages politiques, etc. Cette prééminence est conforme au fait que le Conseil européen a toujours joué, historiquement, un rôle plus important en période de crise<sup>182</sup>. Dès 2008 par ailleurs, le Conseil européen s'est doublé de Sommets de la zone euro. Ces derniers réunissent les chefs d'État et de gouvernement des États membres de la zone euro et précèdent, en règle générale, les réunions du Conseil européen. Ils ont été officialisés dans le TSCG<sup>183</sup>.

Deuxièmement, la crise des dettes souveraines a fait de l'Eurogroupe l'organe de gestion journalière de la zone euro, aux côtés de la Commission et de la BCE. Cet accroissement de responsabilités s'est toutefois réalisé au détriment du Conseil

ECOFIN. Initialement conçu comme un forum informel de discussions entre les ministres des Finances de la zone euro<sup>184</sup>, il en est venu à exercer *de facto* des fonctions normalement dévolues au Conseil ECOFIN, ce dernier se bornant parfois à acter formellement les décisions prises au sein de l'Eurogroupe. Par exemple, le *two pack* a réparti la fonction de discipline budgétaire entre la Commission et l'Eurogroupe<sup>185</sup>. Les États membres de la zone euro doivent ainsi soumettre leur projet de plan budgétaire à ces deux organes. Ces projets font ensuite l'objet d'un avis par la Commission européenne, avis qui est présenté et discuté au sein de l'Eurogroupe<sup>186</sup>. De même, les plans d'émission de dette souveraine sont remis par les États membres à la Commission et l'Eurogroupe<sup>187</sup>.

Troisièmement, les mesures adoptées par l'Union et les États membres - sous la direction du Conseil européen - ont participé à un renforcement des fonctions exécutives de certaines institutions supranationales européennes, à savoir la Commission et la BCE. Les illustrations de ce phénomène sont nombreuses. Le *six pack* et le *two pack* ont, ainsi, étendu la portée de la surveillance exercée par la Commission laquelle englobe désormais la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et sociaux ; les interactions entre la Commission et les États membres ont été intensifiées au point de porter sur les plans budgétaires nationaux, la croissance des dépenses publiques, la mise en œuvre de réformes structurelles, etc. ; le pouvoir discrétionnaire du Conseil a parfois été limité au profit de la Commission - entre autres par l'utilisation de la majorité qualifiée inversée<sup>188</sup> (voy. *supra*) ; etc. Quant à la BCE, elle a été systématiquement associée aux initiatives destinées à gérer la crise des dettes souveraines<sup>189</sup>. Cette association s'est principalement manifestée de deux manières : par la participation de la BCE aux forums mis en place pour résoudre la crise et penser l'avenir de la gouvernance économique et par l'attribution de certaines tâches (participation à la procédure de surveillance renforcée, à la négociation et la surveillance des protocoles d'accord, etc.).

**§34** Aussi, la crise des dettes souveraines a placé les chefs d'État et de gouvernement (par l'intermédiaire du Conseil européen et des Sommets de la zone euro) au premier plan. Alors que ceux-ci sont souvent peu enclins à transférer davantage de responsabilités au niveau européen, les réformes qu'ils ont initiées ont paradoxalement renforcé les prérogatives d'institutions supranationales, la Commission et la BCE. Ce paradoxe peut être réconcilié par la notion de « dominance exécutive »<sup>190</sup>, qui exprime l'idée que le pouvoir exécutif tend à se renforcer au sein de l'Union, bien qu'étant parfois fragmenté entre plusieurs institutions ou organes (supranationaux comme intergouvernementaux)<sup>191</sup>. D'un point de vue plus prosaïque, ce paradoxe s'explique par le fait que si les États membres - en particulier les États débiteurs - ont accepté de se soumettre à une surveillance renforcée, ils souhaitaient que cette surveillance soit exercée au sein d'institutions dans lesquelles ils seraient représentés plutôt que de se soumettre à la surveillance d'administrations étrangères<sup>192</sup>.

**§35** L'un des principaux problèmes posés par la dominance exécutive est qu'elle a conduit certains organes à exercer des responsabilités plus étendues qu'auparavant. Or, en ce qui concerne l'Eurogroupe et la BCE, ces responsabilités supplémentaires n'avaient pas été envisagées lors de la définition de leur mandat, ce qui les a poussés à l'exercer de manière « anormale » ou inhabituelle. Prenons l'exemple de la BCE. Cette dernière a pour objectif primaire le maintien de la stabilité des prix et, accessoirement, le soutien aux politiques économiques générales de l'Union – ce que la Cour de justice, dans l'arrêt *Pringle*, a associé à la discipline budgétaire (voy. *supra*). Toutefois, la BCE a parfois utilisé son mandat de manière à imposer ses préférences aux États membres quant à leurs politiques budgétaires et économiques. Dans ce cadre, la BCE s'est éloignée de l'image de neutralité experte qui légitimait ses décisions<sup>193</sup> : elle est devenue un acteur politique à part entière<sup>194</sup>.

Une illustration de ce phénomène peut être trouvée dans les programmes d'achat d'obligations souveraines sur le marché secondaire. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le premier programme à être lancé fut le SMP. Celui-ci permit notamment à la BCE de soutenir l'Italie et l'Espagne qui faisaient l'objet d'attaques spéculatives durant l'été 2011. En contrepartie de son intervention sur les marchés, la BCE a demandé à ces deux États de mettre en œuvre certaines réformes. Ces exigences ont été exprimées dans plusieurs lettres envoyées aux gouvernements italien et espagnol et qui n'ont été déclassifiées que des années plus tard. Toutefois, celle adressée à l'Italie le 5 août 2011 fut publiée presque immédiatement dans la presse<sup>195</sup>. La BCE y listait ses exigences : réforme du système des conventions collectives de travail permettant des accords sur les salaires, réforme des règles concernant l'embauche et les licenciements, etc. La BCE appela même à la libéralisation des services publics locaux, pourtant rejetée lors d'un référendum national<sup>196</sup>. Elle alla jusqu'à exiger que les réformes soient adoptées sur la base de l'article 77 de la Constitution italienne qui permet au gouvernement d'adopter « dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence » des décrets ayant valeur de lois. La BCE demanda également, compte tenu des doutes pesant sur la constitutionnalité de la procédure, que les réformes soient, par la suite, approuvées par le Parlement italien. Enfin, elle exigea de l'Italie une réforme de sa Constitution afin de durcir sa législation fiscale. Moins de quatre mois plus tard, Silvio Berlusconi fut remplacé, dans un contexte de hausse sans précédent du taux d'intérêt associé à la dette italienne et d'absence d'intervention de la BCE par des rachats de titres, par Mario Monti, ancien commissaire européen<sup>197</sup>. La BCE a, par conséquent, mis en place une conditionnalité implicite, dans la mesure celle-ci n'avait pas été formellement prévue par le programme SMP. Par la suite, la BCE a explicitement conditionné la mise en œuvre du programme OMT à l'adoption d'un protocole d'accord<sup>198</sup>.

Dans son arrêt *Gauweiler*, la Cour de justice a considéré que cette conditionnalité permettait à la BCE de s'assurer que « sa politique monétaire n'offre pas aux États

membres dont [elle] acquiert des obligations souveraines des possibilités de financement qui leur permettraient de s'écarter des programmes d'ajustement auxquels ceux-ci ont souscrit »<sup>199</sup>. La question demeure, néanmoins, de savoir si la conditionnalité imposée par la BCE est bien conforme aux termes de son mandat. Ainsi que le soulevait l'avocat général Cruz Villalón dans ses conclusions sur l'affaire *Gauweiler*, le fait est que la BCE est à la fois juge et partie : « c'est une chose de subordonner unilatéralement l'achat de titres de dette publique au respect de certaines conditions fixées par un tiers, et c'en est une autre de le faire quand le tiers n'en est pas véritablement un », dans la mesure où la BCE participe, dans le cadre de la Troïka, à la négociation et la surveillance des protocoles d'accord<sup>200</sup>.

**§36** Ces développements démontrent que l'Union européenne a acquis de nouvelles responsabilités en matière budgétaire, économique et sociale. Le problème est que ce pouvoir est fragmenté entre différents organes et institutions. Il se trouve entre les mains d'organes formels de l'Union européenne, tels que la Commission ou le Conseil. Mais il est également exercé par des organes informels (tels que le Sommet de la zone euro et l'Eurogroupe), d'organes jouissant d'une très grande indépendance (la BCE) ou simplement étranger à l'ordre juridique européen (le MES). La fragmentation du pouvoir exécutif complique l'allocation des responsabilités, tandis que la nature informelle, indépendante ou internationale de certains organes complique l'exercice d'un contrôle démocratique et de responsabilité politique. Ces mécanismes de contrôle n'ont, en effet, pas été adaptés aux responsabilités nouvellement acquises par ces organes. En d'autres termes, l'europanisation des politiques budgétaires, économiques et sociales ne s'est pas accompagnée d'un renforcement des prérogatives des institutions chargées de contrebalancer le pouvoir exécutif européen<sup>201</sup>.

Un autre bon exemple des difficultés suscitées par la dominance exécutive est la procédure de négociation de l'assistance financière. La procédure d'octroi d'une assistance financière est entièrement contrôlée par le Conseil des gouverneurs du MES, c'est-à-dire par les ministres des Finances des États membres de la zone euro - singulièrement les États créditeurs. C'est, en effet, le Conseil des gouverneurs qui décide le montant de l'aide accordée et la forme qu'elle va revêtir. Les conditions de cette assistance, quant à elles, sont négociées par la Commission et la BCE, en lien avec le FMI, d'une part, et avec les représentants de l'État demandeur, d'autre part. Une fois un accord trouvé, il est signé par la Commission au nom du MES. À aucun moment, le Parlement européen n'est associé à la procédure. D'ailleurs, au sein de la gouvernance économique européenne, le Parlement européen ne dispose que de prérogatives particulièrement limitées, le plus souvent sous la forme d'un droit d'information ou d'un « dialogue » qu'il peut entretenir avec la BCE (dialogue monétaire) ou les responsables de la politique économique au niveau européen (dialogue économique). Quant au parlement national, il n'intervient qu'à la toute fin du processus afin de mettre en œuvre le

protocole d'accord. À cet égard, le règlement n° 472/2013 prévoit simplement que « le parlement d'un État membre soumis à un programme d'ajustement macroéconomique ou à une surveillance renforcée devrait être tenu informé conformément aux règles et à la pratique nationales »<sup>202</sup>. En outre, dans la mise en œuvre même du protocole, le parlement national a les mains liées, en ce sens qu'il n'a souvent d'autres options que d'accepter l'intégralité de l'accord, ou ne pas recevoir d'assistance financière<sup>203</sup>. Cette « mise sous tutelle » des parlements nationaux a été notamment pointée par le Parlement européen dans un rapport de 2015<sup>204</sup>.

**§37** Ce décalage entre les responsabilités nouvellement acquises par l'Union et l'inadaptation des mécanismes de contrôle soulève un problème de légitimité démocratique. En effet, les choix économiques, budgétaires et sociaux posés au niveau européen par les acteurs de la gouvernance économique européenne sont loin d'être neutres idéologiquement. Les protocoles d'accord ou les recommandations spécifiques par pays émises dans le cadre du Semestre européen s'inscrivent pleinement dans un agenda néolibéral. Ce dernier se base sur deux piliers : le renforcement de la compétitivité – en particulier à travers la dérégulation et la libéralisation des marchés – et la diminution du rôle de l'État – ce qui passe par le recours à la privatisation et la limitation du déficit et de l'endettement public<sup>205</sup>. La diminution du rôle de l'État est en particulier soutenue par l'idée qu'un endettement important est mauvais pour la croissance – le même postulat a été, par exemple, retenu par le TSCG. Cet « agenda » ou « recette » néolibéral a été dégagé dans les années 80 par le FMI et la Banque mondiale dans le cadre du fameux « consensus de Washington »<sup>206</sup>. De nombreux observateurs ont noté la prédominance du néolibéralisme dans les réponses apportées à la crise des dettes souveraines par l'Union européenne<sup>207</sup> : la libéralisation des marchés des biens et des services, la déréglementation des marchés du travail, ou encore la « rationalisation » des mécanismes de protection sociale et de l'administration publique<sup>208</sup>. L'europanisation de ces questions a eu une double conséquence : non seulement les choix électoraux que les citoyens européens posent, au niveau national, en matière économique et sociale peuvent être complètement neutralisés par la gouvernance économique européenne mais en outre, les citoyens européens n'ont pas les moyens de se prononcer sur l'orientation que doit prendre la gouvernance économique européenne au niveau européen.

## **La création d'une détresse économique et sociale au sein de certains États membres**

**§38** La deuxième conséquence de la transformation de la gouvernance économique européenne touche à la création d'une détresse économique et sociale sans précédent parmi plusieurs États membres de l'Union. Ce constat se base sur une

étude comparatives menées dans trois États membres de la zone euro - la Grèce, le Portugal et l'Italie - au regard de trois droits fondamentaux - le droit au travail, le droit à la pension et le droit aux soins de santé. Cette étude comparative a également permis de dégager la stratégie économique et sociale suivie par l'Union européenne en vue de lutter contre la crise des dettes souveraines. Il en ressort que la principale préoccupation des protocoles d'accord ainsi que des recommandations spécifiques par pays a été de restaurer la compétitivité des États tout en poursuivant l'assainissement de leurs finances publiques. L'Union européenne a, par conséquent, principalement promu des politiques de dévaluation interne et des politiques d'assainissement des finances publiques.

**§39** Les réformes mises en place en Grèce, au Portugal et en Italie ont été sensiblement les mêmes ; seules l'intensité des réformes et la rapidité de leur mise en œuvre ont varié. Dans le domaine du droit au travail, ces trois pays ont été poussés à flexibiliser leur marché du travail via des politiques de dévaluation interne<sup>209</sup>. Selon la Commission européenne, « Internal devaluation measures, such as a tax shift from labour to consumption or public-sector wage moderation, increase trade competitiveness by reducing domestic production costs and hence improve external balances over the short term »<sup>210</sup>. Les principales réformes ont consisté à exercer une pression à la baisse afin de réduire les coûts de production (réduction et / ou gel des salaires, baisse du salaire minimum, suppression de certains avantages liés au travail, recours à des contrats atypiques, etc.) et à assouplir les mécanismes de licenciement (individuels et collectifs). Les domaines des pensions et des soins de santé ont essentiellement été abordés sous l'angle de leur soutenabilité budgétaire à long terme. Des mesures d'austérité combinées à des réformes structurelles ont été mises en place afin - en théorie - d'améliorer l'« efficacité » des systèmes de pensions et de soins santé tout en en diminuant les coûts. Dans la pratique, ces réformes ont durablement porté atteinte à l'accessibilité, l'équité et la qualité de pensions de retraite et des soins de santé. Parmi les réformes qui ont été mises en œuvre en matière de pensions de retraite, se trouvent le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, le durcissement des conditions pour bénéficier d'une pension complète, l'unification des différents régimes de retraite, l'établissement de « contributions spéciales de solidarité », la réduction du montant des pensions, etc. En matière de soins de santé, les réformes ont favorisé la fusion des hôpitaux, la diminution du nombre de médecins et d'infirmiers par habitant, le recours accru aux médicaments génériques, le transfert d'une partie des coûts des soins de santé vers les usagers (hausse, par exemple, du ticket modérateur), etc.

**§40** La stratégie de sortie de crise européenne s'inscrit, ainsi, dans la continuité des réformes préconisées de longue date par l'Union européenne. Elle conduit à un paradoxe. Bien que la crise des dettes souveraines est la résultante, dans une certaine mesure, des contradictions inhérentes aux politiques néolibérales<sup>211</sup>, elle n'a pas conduit l'Union, ni les États membres à réfléchir à l'efficacité et à la



pertinence des politiques menées jusque-là, au regard, en particulier, des droits sociaux fondamentaux. Ces derniers n'ont, en réalité, pas été pris en considération dans l'élaboration des protocoles d'accord et des premières recommandations spécifiques par pays. Qui plus est, la stratégie de l'Union européenne pour redresser les économies européennes à la suite de la crise n'a pas eu les effets escomptés, bien au contraire. Il semble aujourd'hui qu'elle ait aggravé la crise. Ainsi, les Nations Unies notaient, dès 2012, que « les mesures d'austérité fiscale ont eu des effets néfastes sur la croissance au sein de la zone euro et en dehors de celle-ci »<sup>212</sup>. De même, l'Organisation internationale du travail a démontré que, « après six années consécutives de récession et quatre années de politique d'austérité, [l'État grec] a été conduit à une catastrophe économique et humanitaire sans précédent en temps de paix »<sup>213</sup>. Les politiques d'austérité ont, notamment, détérioré les conditions de vie et augmenté le risque de pauvreté au sein de la population européenne<sup>214</sup>. Alors que l'Union s'était fixée pour objectif à l'horizon 2020 de réduire de vingt millions le nombre de personnes en situation de pauvreté<sup>215</sup>, ce nombre est passé de 116 millions de personnes en 2008 à 122 millions en 2014, ce qui signifie que 24,4 % de la population des vingt-huit États membres est en situation de pauvreté<sup>216</sup>.

**§41** La stratégie économique et sociale européenne a ainsi durablement porté atteinte à la réalisation des droits fondamentaux, en particulier sociaux : dignité humaine, droit à l'éducation, droit de propriété, droit de négociation et d'actions collectives, droit à des conditions de travail justes et équitables, droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux, etc.<sup>217</sup>. Cette stratégie a, en particulier, renforcé deux tendances observées ces dernières années dans la lutte pour le respect et la protection des droits fondamentaux. Premièrement, l'examen des cas grec, portugais et italien montre un renforcement des inégalités, en ce sens que les réformes ont eu un impact plus important sur les groupes les plus vulnérables<sup>218</sup>, en particulier les femmes, les personnes en situation de handicap ou souffrant de certaines maladies, les personnes âgées, les personnes en situation de migration, etc. Ces groupes vulnérables ont des difficultés, par exemple, pour accéder à des programmes de protections sociale et d'emploi, sont touchés par l'augmentation des coûts liés au logement, à l'alimentation, à l'eau, aux soins de santé et à d'autres produits de première nécessité<sup>219</sup>. Entre 1990 et 2015, les revenus des 10 % des citoyens européens les plus pauvres ont diminué de 7 % tandis que ceux des 10 % les plus riches ont augmenté de 66 %<sup>220</sup>. Deuxièmement, la stratégie de l'Union participe à l'érosion progressive des institutions chargées d'assurer la protection des droits sociaux fondamentaux. Ainsi, de nombreuses réformes en Grèce, au Portugal et en Italie ont opéré une décentralisation du système de négociation collective, souvent dans le but avéré de contourner le rôle des syndicats. Ces mesures accentuent le contexte actuel de désyndicalisation. Par ailleurs, les organisations syndicales n'ont été, dans le meilleur des cas, que très marginalement associées à la définition et la mise en œuvre de ces réformes.

**§42** Si le bilan catastrophique de la stratégie européenne n'a pas débouché sur une réelle remise en question des réformes préconisées dans le cadre de la gouvernance économique européenne, il a poussé la Commission européenne à remettre les droits sociaux à l'avant-plan, à tout le moins au niveau discursif. L'initiative la plus importante<sup>221</sup> réside sans nul doute dans la proclamation d'un Socle européen des droits sociaux le 17 novembre 2017 lors du Sommet social de Göteborg (Suède) par la Commission, le Parlement européen et le Conseil<sup>222</sup>. Le Socle se présente donc comme un instrument juridiquement non contraignant, ce qui ne signifie pas qu'il soit dépourvu d'effets juridiques. Cette manière de procéder n'est pas sans rappeler la Charte des droits fondamentaux, avant qu'elle ne soit intégrée dans le droit primaire, ainsi que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

**§43** Le Socle avait pour objet de rendre les droits sociaux plus visibles, compréhensibles et explicites pour les citoyens et les acteurs concernés<sup>223</sup>. Contrairement à la rhétorique mobilisée par la Commission européenne<sup>224</sup>, le Socle n'a pas vocation à conférer de nouveaux droits sociaux aux citoyens européens. Il comporte vingt droits et principes articulés autour de trois chapitres : égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, et protection sociale et inclusion sociale. Ces différents droits et principes couvrent essentiellement, bien que pas uniquement, le domaine du droit du travail. Ainsi que l'annonçait le Président de la Commission Jean-Claude Juncker en 2015, le Socle « devrait compléter ce que nous avons déjà fait ensemble en matière de protection des travailleurs dans l'Union européenne »<sup>225</sup>.

**§44** Le Socle européen des droits sociaux a permis de mettre fin à la morosité de ces dernières années en matière sociale<sup>226</sup> dans la mesure il a suscité différentes initiatives, y compris législatives<sup>227</sup>. Dans le domaine de la gouvernance économique européenne, il a été intégré au Semestre européen via un tableau de bord social, c'est-à-dire un ensemble d'indicateurs permettant de suivre, comparer et évaluer les progrès accomplis par les États membres. Désormais, l'ensemble des documents émis dans le cadre du Semestre - du rapport annuel de croissance aux recommandations spécifiques par pays - intègrent les priorités du Socle<sup>228</sup>. Toutefois, l'ensemble des droits et principes consacrés dans le Socle n'ont pas été traduits en indicateurs. Le tableau de bord rassemble quatorze indicateurs principaux, ainsi que des indicateurs secondaires<sup>229</sup>, qui ne semblent devoir être mobilisés que lorsqu'ils apparaissent pertinents pour le rapport annuel de croissance<sup>230</sup>. La plupart des indicateurs concernent l'accès et la participation au marché du travail.

**§45** Une analyse approfondie des recommandations spécifiques par pays montre ainsi que le Socle a contribué à affiner le contenu des recommandations spécifiques par pays, en permettant une meilleure prise en compte des réalités sociales. En raison toutefois de l'angle privilégié par le Socle et le Tableau de bord

qui l'opérationnalise, essentiellement centrés sur le marché du travail, le Socle semble être mis au service des objectifs budgétaires, de croissance et de compétitivité de la gouvernance économique. Par conséquent, il semble, en l'état, impuissant à rééquilibrer les priorités économiques et budgétaires, d'une part, et les priorités sociales, d'autre part<sup>231</sup>. En d'autres termes, le Socle permet de mieux prendre en compte le rôle de « bouclier » des droits sociaux fondamentaux, à savoir le fait que l'Union doit s'abstenir de mener une action ou d'adopter un acte qui affecterait la réalisation des droits sociaux fondamentaux (dimension négative). En revanche, il n'est pas destiné à promouvoir les droits sociaux fondamentaux en tant qu'objectifs de la gouvernance économique européenne (dimension positive).

**§46** La crise des dettes souveraines a durablement porté atteinte à la réalisation et la protection des droits sociaux fondamentaux des citoyens européens. La réponse de l'Union européenne s'est révélée incapable de tenir compte de ce défi social. Au contraire, les politiques d'austérité et de dévaluation interne ont dramatiquement pesé sur de nombreux droits fondamentaux. Si, depuis la Commission Juncker, les questions sociales sont davantage prises en compte que par le passé, ces initiatives - en particulier le Socle - n'ont pas permis jusqu'à présent de faire des droits sociaux une réelle composante de l'UEM.

## **Un manque de protection juridictionnelle effective des droits fondamentaux des citoyens européens**

**§47** La troisième conséquence de la transformation de la gouvernance économique concerne la protection juridictionnelle effective des droits des citoyens européens. En effet, la complexification, le manque de transparence et d'intelligibilité de la nouvelle gouvernance économique européenne empêche les citoyens européens d'assurer une protection et une défense efficaces de leurs droits fondamentaux, tels que garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

**§48** Après une période d'incertitude<sup>232</sup>, la CJUE a progressivement construit, à partir de 2016, une jurisprudence relative à la protection des droits fondamentaux dans un contexte de crise. Les arrêts *Ledra Advertising*<sup>233</sup> et *Mallis et Malli e.a.*<sup>234</sup> du 20 septembre 2016 constituent un tournant important à cet égard. Dans un premier temps, la Cour de justice rappelle, dans l'arrêt *Ledra Advertising*, que les protocoles d'accord sont des actes émanant d'une autre organisation internationale, le MES, de sorte qu'il n'est pas possible de les imputer à une institution, un organe ou un organisme de l'Union. La Cour précise, toutefois, que la nature juridique des protocoles d'accord affecte uniquement la recevabilité du recours en annulation ; en revanche, elle ne fait pas obstacle à ce que des comportements illicites - éventuellement adoptés dans le cadre de la négociation d'un protocole d'accord - soient opposés à la Commission et à la BCE<sup>235</sup>. Un tel comportement illicite peut découler de la signature par la Commission d'un

protocole d'accord alors que celui-ci serait incompatible avec le droit de l'Union<sup>236</sup>. Selon la Cour, bien que la Commission et la BCE agissent en dehors de l'ordre juridique de l'Union dans le cadre de la procédure d'assistance financière, ces deux institutions sont néanmoins tenues de respecter le droit de l'Union, en ce compris la Charte des droits fondamentaux<sup>237</sup>.

Dans l'arrêt *Mallis et Malli*, la Cour de justice considère que les actes de l'Eurogroupe ne sont pas susceptibles de recours dans la mesure où l'Eurogroupe est un organe informel et ne peut, par conséquent, être considéré comme une institution, un organe ou un organisme au sens de l'article 263 TFUE concernant le recours en annulation<sup>238</sup>. Dans les arrêts *Bourdouvali* et *Chrysostomides* du 13 juillet 2018<sup>239</sup>, le Tribunal précisa néanmoins que la Charte des droits fondamentaux s'appliquait bien à l'Eurogroupe<sup>240</sup> et que la responsabilité extracontractuelle de l'Union pouvait être engagée en raison d'un acte ou d'un comportement de l'Eurogroupe<sup>241</sup>. Les conditions du contentieux de la responsabilité extracontractuelle sont, à cet égard, plus souples que celles du contrôle de légalité. La notion d'« institution » y est, en effet, interprétée plus largement<sup>242</sup>.

**§49** Dans un deuxième temps, la Cour de justice a accepté de reconnaître un lien de rattachement entre le droit de l'Union et les protocoles d'accord. Ce lien avait initialement été rejeté par la Cour de justice<sup>243</sup>, ce qui avait eu pour effet d'exclure l'application de la Charte des droits fondamentaux puisque celle-ci ne s'applique aux États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Une telle position était problématique que ce soit à l'égard des États non membres de la zone euro ou des États membres de la zone euro : dans le premier cas parce qu'ils recevaient une assistance financière de l'Union elle-même, dans le second parce que les conditions du protocole d'accord négocié dans le cadre du MES étaient systématiquement reprises dans une décision du Conseil adressée à l'État membre bénéficiaire.

Sur ce point, l'arrêt *Florescu*<sup>244</sup> opère une autre évolution importante de la jurisprudence de la Cour de justice. La Cour de justice était saisie, par voie préjudicielle, de plusieurs questions relatives à l'assistance financière octroyée par l'Union à la Roumanie en 2009<sup>245</sup>. L'affaire concernait dès lors un État non membre de la zone euro qui avait bénéficié d'un soutien sur la base du règlement n° 332/2002. Dans cet arrêt, la Cour de justice reconnaît que le protocole d'accord imposé à la Roumanie constitue un acte d'une institution de l'Union au sens de l'article 267 TFUE (relatif au renvoi préjudiciel). D'une part, il puise sa base juridique dans le droit de l'Union - et plus particulièrement dans l'article 143 TFUE tel qu'opérationnalisé par le règlement n° 332/2002. D'autre part, il a été conclu par la Commission européenne avec l'État membre bénéficiaire<sup>246</sup>. La Cour de justice poursuit en considérant que la loi roumaine au centre du litige principal mettait bien en œuvre le droit de l'Union de sorte que le respect de la

Charte des droits fondamentaux s'imposait à la Roumanie. Elle prend appui, sur ce point, sur l'intitulé même de la loi roumaine qui affirmait qu'elle avait pour « but la réduction des effets de la crise économique et l'accomplissement des obligations résultant du protocole d'accord »<sup>247</sup>.

En revanche, jusqu'à présent, la Cour de justice n'a pas explicitement reconnu l'applicabilité de la Charte à un État membre de la zone euro mettant en œuvre un protocole d'accord. Une telle occasion s'était pourtant présentée dans l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>248</sup> (ou ASJP). Cette affaire concernait un litige entre l'Association syndicale des juges portugais et la Cour des comptes portugaise, en raison de la réduction temporaire du montant des rémunérations versées aux juges de cette dernière. Cette réduction avait été décidée à la suite de la conclusion par le Portugal du Protocole d'accord du 17 mai 2011, qui avait, par la suite, été réitéré dans la décision du Conseil 2011/344/UE. Au détour d'un considérant, la Cour reconnaît que les mesures de réductions salariales étaient « liées à des contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif ainsi qu'à un programme d'assistance financière *de l'Union* »<sup>249</sup>. La Cour n'examine toutefois l'affaire que sous l'angle de l'article 19, § 1er, al. 2, TUE et du principe d'indépendance des juges. Il semble que, dans cette affaire, la Cour de justice avait une autre problématique en tête que les politiques d'austérité. Elle a utilisé l'arrêt *ASPJ* pour donner un premier avertissement à la Pologne dans le contexte de l'activation de l'article 7 TUE, qui met en place, pour rappel, un mécanisme politique destiné à sanctionner ou à prévenir la méconnaissance des valeurs européennes par un État membre<sup>250</sup>.

**§50** Aux termes de ces développements, il apparaît que la CJUE accepte, à l'heure actuelle, de connaître de deux types de recours en lien avec les protocoles d'accord. Elle a, premièrement, admis les recours en responsabilité extracontractuelle dirigés contre les principaux organes intervenant dans la procédure d'assistance financière : la Commission, le Conseil, la BCE et l'Eurogroupe. Elle accepte, deuxièmement, de connaître de questions préjudicielles en lien avec l'assistance financière lorsqu'elles émanent de juridictions d'États non membres de la zone euro. Toutefois, malgré l'ouverture progressive de son prétoire, la CJUE n'a jamais reconnu une violation d'un droit fondamental par les programmes d'assistance financière. L'examen de la jurisprudence de la CJUE montre que l'exercice d'un contrôle effectif du respect des droits fondamentaux des citoyens européens est confronté à deux obstacles majeurs.

Premièrement, la complexité du cadre juridique de l'assistance financière explique, à tout le moins en partie, la difficulté de la CJUE à construire une jurisprudence relative aux mesures anti-crise qui soit structurée et cohérente<sup>251</sup>. Cette difficulté pèse également sur les requérants qui n'ont pas toujours réussi à identifier l'acte qui leur faisait grief et / ou l'auteur à qui cet acte devait être imputé<sup>252</sup>. En effet,

d'une part, le cadre de gestion de crises multiplie les « actes de nature et de portée juridique diverses, souvent répétitifs »<sup>253</sup> (décision, recommandation, protocole d'accord, déclaration, communiqué de presse, etc.). D'autre part, ces actes émanent à la fois d'organisations internationales, d'institutions et d'organes informels de l'Union : la Commission, le Conseil, le Conseil européen, le Sommet de la zone euro, l'Eurogroupe, le groupe de travail Eurogroupe, le MES, les comités spécialisés, la BCE, etc. Cette problématique de l'imputabilité se pose en termes juridiques mais également politiques puisqu'elle soulève la question de la responsabilité politique<sup>254</sup>. Ces difficultés ont été exacerbées par le fait que jusqu'à la crise des dettes souveraines, l'UEM n'avait quasiment pas généré de contentieux devant la CJUE<sup>255</sup>. Cette dernière a dès lors dû construire progressivement une jurisprudence relative à la conditionnalité de l'assistance financière.

Deuxièmement, dans les cas où la Charte des droits fondamentaux s'applique, la CJUE n'exerce, sur le fond, qu'un contrôle juridictionnel restreint. Ce contrôle restreint s'explique pour deux raisons. La première est que l'objectif de stabilité financière, en tant qu'objectif d'intérêt général, semble à ce jour pouvoir justifier n'importe quelle atteinte aux droits fondamentaux. Dans l'arrêt *Florescu*, la Cour de justice a même laissé entendre qu'une telle atteinte pouvait être justifiée par un « contexte exceptionnel de crise globale sur les plans financier et économique »<sup>256</sup>. La deuxième raison est qu'il est de jurisprudence constante que la CJUE reconnaît une large marge d'appréciation aux institutions en matière économique et sociale. Cette large marge d'appréciation est justifiée par le fait que, dans ces domaines, les institutions doivent procéder à des évaluations complexes d'ordre économique et social ou à des analyses techniques. En conséquence, la CJUE limite son contrôle aux méconnaissances manifestes et graves des limites qui s'imposent au pouvoir d'appréciation des institutions européennes et des États membres et au détournement de pouvoir.

**§51** Aussi, la jurisprudence de la CJUE relative aux mesures anti-crise reproduit le déséquilibre mis en lumière à la section précédente entre les objectifs économiques – comme la stabilité financière – et la protection des droits fondamentaux, en particulier sociaux. Ce déséquilibre n'est pas étranger à la gouvernance européenne. Il explique la consécration tardive des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union mais aussi, le fait que les droits sociaux sont souvent incapables de rivaliser, sur un pied d'égalité, avec les libertés de circulation inhérentes au marché intérieur<sup>257</sup>.

## Conclusions

§52 Notre thèse de doctorat a ainsi démontré que la crise des dettes souveraines a opéré une transformation de la gouvernance économique européenne et que cette transformation constitue une menace pour des composantes fondamentales de l'Union de droit, à travers la neutralisation des choix électoraux des citoyens européens, la création d'une détresse économique et sociale au sein de certains États membres et le manque de protection juridictionnelle effective des droits fondamentaux des citoyens. L'urgence de la situation budgétaire au sein de la zone euro, les dissensions entre les États membres quant à l'attitude à adopter ainsi que le manque de compréhension des causes et de la nature de la crise des dettes souveraines n'ont pas permis à l'Union et aux États membres de mener une réflexion à long terme sur le futur de la gouvernance économique et sur le bien-fondé de ses présupposés. Cette nouvelle gouvernance contribue dès lors à alimenter la crise de légitimité de la construction européenne. À l'heure où une nouvelle réforme de l'UEM est discutée par les États membres, il est impératif que l'intégration économique et monétaire de la zone euro s'accompagne d'une intégration politique et démocratique appropriée, conforme au principe d'une Union de droit. En creux, notre recherche contribue à la définition du chemin que devraient emprunter ces réformes : la simplification institutionnelle et règlementaire de la gouvernance économique, la mise en place d'un contrôle adéquat du pouvoir exécutif européen, ou encore la promotion des droits sociaux fondamentaux en un objectif en tant que tel de la gouvernance économique. À défaut de telles réformes, c'est l'ensemble de la maison Europe qui est en péril.

---

1. Nous tenons à remercier le Professeur Daniel Dumont pour ses précieuses suggestions et remarques sur une version antérieure du présent article. Les erreurs qui subsisteraient ainsi que les opinions exprimées demeurent exclusivement les nôtres. Le présent article a été élaboré sur la base de l'exposé que nous avons présenté lors de notre défense publique de thèse le 4 février 2020 à l'Université libre de Bruxelles. Il présente les principales conclusions de notre thèse de doctorat intitulée *L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit* (élaborée sous la promotion des professeurs Emmanuelle Bribosia et Arnaud Van Waeyenberge), sans toutefois prétendre à l'exhaustivité. Pour davantage de détails, le lecteur est invité à consulter le manuscrit de notre thèse de doctorat. ←
2. P. Mendès France, *Les risques du Marché commun*, discours à l'Assemblée nationale, Paris, 18 janvier 1957. ←
3. J.-C. Juncker, discours prononcé en séance plénière du Parlement européen sur les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015, 19 janvier 2016. ←
4. Certains États membres ont, toutefois, continué à mettre en œuvre des mesures destinées à assurer la relance économique et l'assainissement de leurs finances publiques bien après 2013. ←
5. A. Tooze, *Crashed : Comment une décennie de crise financière a changé le monde*, Paris, Les Belles Lettres, 2018, p. 37. ←
6. Notre recherche doctorale n'a donc pas abordé les questions liées à la surveillance macro- et microprudentielle, ni les mesures adoptées par la Banque centrale européenne en vue de soutenir le système financier et l'Union bancaire, dans la mesure où ces problématiques présentent chacune des spécificités et appellent, à certains égards, des réflexions différentes. ←

7. Voy. par exemple, M. Dawson et F. De Witte, « Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis », *Modern Law Review*, vol. 76, n° 5, 2013, pp. 817 à 844 ; F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, OUP, 2016. ←
8. Voy., par exemple, A. Nolan (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, CUP, 2016. ←
9. Voy., par exemple, J. Habermas, « Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy Is Necessary and How It Is Possible », *E.L.J.*, vol. 21, n° 4, 2015, pp. 546 à 557 ; G. Majone, « From Regulatory State to a Democratic Default », *J.C.M.S.*, vol. 52, n° 6, 2014, pp. 1216 à 1223. ←
10. Voy. en particulier, C. Kilpatrick, « On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts », *Oxford Journal of Legal Studies*, 2015, pp. 1 à 29. ←
11. S. De La Rosa, « La gouvernance économique de l'Union et le sens de l'intégration » *Rev. trim. dr. eur.*, 2016, p. 514. ←
12. J. Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 206. ←
13. Nous soulignons. S. Adalid, « La nouvelle gouvernance économique de l'UE : mesurer et rapprocher les politiques nationales », in S. Dormont et Th. Perroud (dir.), *Droit et marché*, Paris, L.G.D.J., 2015, p. 151. ←
14. Commission, « Gouvernance européenne : un livre blanc », *COM(2001) 428 final*, Bruxelles, 25 juillet 2001. ←
15. Ch. F. Sabel et J. Zeitlin, « Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU », *E.L.J.*, vol. 14, n° 3, 2008, pp. 271 à 327 ; A. Van Waeyenberge, *Les nouveaux instruments juridique de l'Union européenne. Évolution de la méthode communautaire*, Bruxelles, Larcier, 2015. ←
16. F. Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 442 et 443. ←
17. Voy. sur ces différentes réceptions, J. Chevallier, *L'État de droit*, 5e éd., Montchrestien, Lextenso, 2010. ←
18. Voy. W. Hallstein, « Die EWG—Eine Rechtsgemeinschaft », discours prononcé à l'Université de Padoue le 12 mars 1962. ←
19. Elle est consacrée pour la première dans le droit primaire par le Traité de Maastricht, aux articles 130 U, § 2, et J.1., § 1er, Traité sur l'Union européenne, *J.O. C 191* du 29 juillet 1992, p. 1. ←
20. Article 2 Traité sur l'Union européenne, *J.O. C 326* du 26 octobre 2012, p. 13. ←
21. *Ibid.*, article 3, § 1er. ←
22. Considérant n° 2 du Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, *J.O. C 326* du 26 octobre 2012, p. 391. ←
23. Arrêt de la Cour du 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement européen*, 294/83, EU:C:1986:166, point 23. ←
24. Arrêt de la Cour du 25 juillet 2002, *UPA c. Conseil*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, point 38. Voy. également l'arrêt de la Cour du 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat c. Conseil et Commission*, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 316. ←
25. Communication de la Commission européenne, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit », *COM(2014) 158 final*, Strasbourg, 11 mars 2014, p. 4. ←
26. E. Carpano, *État de droit et droits européens : l'évolution du modèle de l'État de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 319 à 458. ←
27. Sur la notion de l'État de droit au sein de l'Union européenne, voy. parmi une abondante littérature : A. Arnulf, « The Rule of Law in The European Union », in A. Arnulf et D. Wincott (dir.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 239 à 255 ; Ch. Boutayed e.a. (dir.), *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin : L'Union européenne : Union de droit, Union des droits*, Paris, Pedone, 2010 ; L. Pech, « "A Union Founded on the Rule of Law": Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law », *E.C.L.R.*, vol. 6, n° 3, 2010, pp. 359 à 396 ; J. Rideau (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit : continuités et avatars européens*, Paris, LGDJ, 2000 ; A. von Bogdandy et M. Ioannidis, « Systemic Deficiency in the Rule of



- Law: What it is, What has been Done, What can be Done », *C.M.L.R.*, vol. 51, n° 1, 2014, pp. 59 à 96. ←
28. Voy. en particulier B. Frydman, « Le droit global selon l'École de Bruxelles : l'évolution d'une idée centenaire », *Working Paper*, Centre Perelman, 2014, n°3. ←
  29. P. Lascoumes et P. Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », in P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 11 à 14. ←
  30. M. Dawson et F. De Witte, « Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis », *op. cit.*, pp. 817 à 844. ←
  31. Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, dit « Rapport Delors », 12 avril 1989, point 16. ←
  32. J.-V. Louis, *L'Union européenne et sa monnaie*, 3ème éd., Commentaire J. Mégret, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 40. ←
  33. R. Chemain, « Crise des dettes souveraines dans la zone euro : les dérèglements des mécanismes internationaux et européens de refinancement », in H. Ghérari (dir.), *Les dérèglements économiques internationaux : Crise du droit ou droit des crises ?*, Paris, Pedone, 2014, p. 98. ←
  34. R. Dornbusch, « The Euro controversy », *MIT Economics Editorial*, décembre 2001. ←
  35. Cité par F. Masini, « A history of the theories on Optimum Currency Areas », *Euro Journal History of Economic Thought*, vol. 21, n° 6, 2014, pp. 1015 à 1038. ←
  36. Sur l'histoire de la construction de l'UEM, voy. en particulier, K. Dyson et K. Featherstone, *The Road To Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, OUP, 1999. ←
  37. En particulier sous l'angle de la zone monétaire optimale. Ce concept fut théorisé pour la première fois par Robert Mundel : voy. R. A. Mundell, « A theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, vol. 51, 1961, pp. 509 à 517. ←
  38. À noter que, dans un premier temps dans le langage courant, puis dans les textes, la BCE et les banques centrales des États membres de la zone euro ont été désignées sous l'appellation d'« Eurosysteme » (Voy. en particulier l'article 282, § 1er, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *J.O. C 326* du 26 octobre 2012, p. 47 et article 1er du Protocole n° 4 sur les statuts du système européen des banques centrales et de la banque centrale européenne, *J.O. C 326* du 26 octobre 2012, p. 230). Le SEBC et l'Eurosysteme se confondront le jour où tous les États membres de l'Union auront l'euro pour monnaie. ←
  39. La politique de change se trouve entre les mains du Conseil. Ce dernier doit également respecter la stabilité des prix (219 TFUE). ←
  40. Voy. articles 119, § 2, 127, § 1er et 282, § 2, TFUE ; article 2 du Protocole sur les Statuts du SEBC et de la BCE. La stabilité des prix a été définie par la BCE comme un taux annuel d'inflation inférieur à, mais proche de 2 % à moyen terme, tel que mesuré par l'indice des prix à la consommation harmonisé : BCE, *The monetary Policy of the ECB*, 2004, pp. 50 et 51. ←
  41. Cette dernière doit arbitrer entre trois objectifs : la stabilité des prix, la stabilité des taux d'intérêt et le plein emploi. ←
  42. Selon la plupart des classements, ce serait la banque centrale la plus indépendante au monde : voy. L. Quaglia, *Central Banking Governance in the European Union: A Comparative Analysis*, Londres, Routledge, 2008. ←
  43. L'indépendance fonctionnelle suppose qu'un objectif clair soit assigné à la BCE et que celle-ci dispose des instruments nécessaires à son accomplissement. L'indépendance institutionnelle vise à préserver la BCE de toute influence politique dans la poursuite des tâches qui lui sont conférées par les traités européens et le Protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE (article 130 TFUE et article 7 des Statuts du SEBC et de la BCE). L'indépendance personnelle protège les membres des organes décisionnels de la BCE (article 282, § 2, TUE et article 11 des Statuts du SEBC et de la BCE). L'indépendance financière permet à la BCE d'assurer la gestion de ses propres finances (article 282, § 3, TFUE) : J.-V. Louis, « Democracy and the European Central Bank: Some Comments on Independence and Accountability », in *Democracy in the New Economic Governance of the European Union*, Madrid, Ediciones Jurídicas y sociales, 2015, pp. 118 à 121. ←

44. Voy. notamment : E. Dehay, « La justification ordo-libérale de l'indépendance des banques centrales », *Revue française d'économie*, vol. 10, n° 1, 1995, pp. 27 et s. ←
45. Cour constitutionnelle allemande, 12 octobre 1992, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/2, 12 octobre 1993. ←
46. Voy. notamment sur ces théories : A. Alesina et L. Summers, « Central Bank Independence and Macroeconomic performance », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, n° 2, 1993, pp. 151 à 162 ; F. E. Kydland et E. C. Prescott, « Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, 1977, pp. 473 et s. ; K. S. Rogoff, « The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, n° 4, 1985, pp. 1169 et s. ←
47. La théorie des anticipations rationnelles des agents économiques joue donc également un rôle important. ←
48. Pour une critique du modèle des Banques centrales indépendantes, voy. notamment J. Klomp et J. de Haan, « Central Bank Independence and Inflation Revisited », *Public Choice*, vol. 144, n° 3/4, 2010, pp. 445 et s. ; B. T. McCallum, « Crucial Issues Concerning Central Bank Independence », *Journal of Monetary Economics*, 1997, pp. 99 et s. Des études suggèrent, en outre, qu'il n'y aurait pas de lien entre l'indépendance d'une banque centrale et l'inflation : R. J. Barro, *Les facteurs de la croissance économique : une analyse transversale par pays*, Paris, Economica, 1997.. ←
49. Article 120 TFUE. ←
50. Ainsi que l'énonce l'article 120 TFUE, les États membres respectent le principe de l'économie de marché où la concurrence est libre. ←
51. Selon la loi de l'offre et de la demande. Voy. également J. Pipkörn, « Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of Economic and Monetary Union », *C.M.L.R.*, 1994, p. 275. ←
52. J.-V. Louis, « Guest Editorial: The No-bailout Clause and Rescue Packages », *C.M.L.R.*, 2010, p. 978. ←
53. Sur ce concept, voy. parmi une abondante littérature, T. Baker, « On the Genealogy of Moral Hazard », *Texas Law Review*, vol. 75, n° 2, 1996, pp. 237 à 292 ; B. Hale, « What's so Moral about the Moral Hazard? », *Public Affairs Quarterly*, vol. 23, n° 1, 2009, pp. 1 à 25 ; S. Shavell, « On Moral Hazard and Insurance », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 93, n° 4, 1979, pp. 541 à 562 ; J. E. Stiglitz, « Risk, Incentives and Insurance: The Pure Theory of Moral Hazard », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 8, n° 1, 1983, pp. 4 à 33. ←
54. J.-V. Louis, « Guest Editorial: The No-bailout Clause and Rescue Packages », *op. cit.*, p. 978. ←
55. Cette interdiction permet également d'éviter une inflation par la monnaie. ←
56. L'article 125 TFUE connaît deux tempéraments : les articles 122, § 2, et 143 TFUE. ←
57. Rapport Delors, *op. cit.*, point 30. ←
58. Article 103 Traité de Maastricht (actuel article 121 TFUE). ←
59. Voy. Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, *Conclusions de la présidence*, 20 et 21 novembre 1997, Luxembourg, points 13 à 19. ←
60. La Stratégie de Lisbonne reposait une nouvelle méthode, la méthode ouverte de coordination (ou MOC). ←
61. Les réformes structurelles ont vocation à modifier « les composantes systémiques d'une économie, c'est-à-dire le cadre institutionnel et réglementaire dans lequel les entreprises et les individus exercent leurs activités » dans le but d'« accroître la productivité, l'investissement et l'emploi » : voy. BCE, *En quoi consistent les réformes structurelles ?*, 18 octobre 2017, disponible sur <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-are-structural-reforms.fr.html> (12 octobre 2020). Les réformes structurelles touchent aux politiques microéconomiques, telles que les réformes du fonctionnement des marchés (produits, services, travail, capitaux), ou les réformes de la sécurité sociale (en lien avec la santé, le chômage, la vieillesse, ...). ←
62. Article 1er du Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs. ←

63. Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O. L 209* du 2 août 1997, p. 1 ; Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O. L 209* du 2 août 1997, p. 6 ; Résolution du Conseil Européen relative au pacte de stabilité et de croissance, Amsterdam, le 17 juin 1997, *J.O. C 236* du 2 août 1997, p. 1. En 1998, fut également adoptée la première version du Code de conduite relatif aux programmes de stabilité et de convergence, qui fait également partie du PSC. Sur le PSC avant la crise, voy. R. M. Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, OUP, 2006, pp. 258 et s. ←
64. Articles 3, § 2, a, et 7, § 2, a, règlement (CE) n° 1466/97, *op. cit.* ←
65. J.-V. Louis, « L'UEM et la gouvernance économique », *L'Union européenne et l'euro : aspects économiques, institutionnels et internationaux*, Quatrième conférence ESCA-World, Bruxelles, 17 et 18 septembre 1998, Luxembourg, OPOCE, p. 156. ←
66. J.-V. Louis, *L'Union européenne et sa monnaie*, *op. cit.*, p. 46. ←
67. L'utilisation du terme « cadre » nous permet de faire références aux théories ordolibérales, qui ont inspiré l'intégration économique et monétaire européenne. ←
68. Voy. notamment sur cette influence, F. Denord et A. Schwartz, « L'économie (très) politique du traité de Rome », *Politix*, n° 89, 2010, pp. 35 et s. ; D. J. Gerber, « Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the "New" Europe », *The American Journal of Comparative Law*, 1994, pp. 69 et s. ←
69. Article 119, § 3, TFUE. ←
70. F. Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 59. ←
71. P. Leblond, « La gouvernance de la zone euro et la crise économique », in O. Costa et F. Mérand (dir.), *Études européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 349. ←
72. Toute politique macroéconomique combine « de manière optimale, les différents leviers de la politique économique, principalement la politique monétaire et la politique budgétaire » : O. Clerc, *La gouvernance économique de l'Union européenne. Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 41. ←
73. Voy. Conclusions du Conseil ECOFIN, 2546e session, 14492/1/03 (*Presse 320*), Bruxelles, 25 novembre 2003. ←
74. Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O. L 174* du 7 juillet 2005, p. 1 ; Règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O. L 174* du 7 juillet 2005, p. 5. ←
75. Voy. sur cette question, parmi une abondante littérature : R. H. Alves et O. Afonso, « The "new" Stability and Growth Pact: More Flexibility, Less Stupid? », *Intereconomics*, vol. 42, n° 4, Juillet - Août 2007, pp. 218 et s. ; F. Amentbrink et J. De Haan, « Reforming the Stability and Growth Pact », *European Law Review*, vol. 31, n° 3, juin 2006, pp. 402 à 413 ; J.-V. Louis, « The Review of the Stability and Growth Pact », *C.M.L.R.*, vol. 43, 2006, pp. 85 et s. ←
76. R. Verrier, « Zone euro : quelle solidarité économique et financière ? Et la solidarité ? ... Bordel ! », in Berramdane, A., et Abderemane, K. (dir.), *Union européenne : Une Europe sociale et solidaire ?*, France, Mare et Martin, 2015, p. 282. ←
77. *Ibid.*, p. 278. ←
78. P. De Grauwe, « La Banque centrale européenne, un prêteur de dernier ressort », *La vie économique*, 2011, p. 17. ←
79. Ch. Wyplocz, « La crise de la zone euro et les deux BCE », *Revue d'économie financière*, 2014, p. 70. ←
80. Pour une étude exhaustive et pédagogique de la crise économique, financière et des dettes souveraines, voy. A. Tooze, *op. cit.* ←

81. Pour reprendre les termes de Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen entre 2009 et 2014. ←
82. Contrairement aux autres pays cités, l'Italie ne dut toutefois pas recourir à une assistance financière mais bénéficia du soutien de la BCE sur les marchés financiers. ←
83. A. Tooze, *op. cit.*, p. 364. ←
84. Voy. notamment sur ces premières réponses de l'Union à la crise économique et financière : A. Hennessy, « Redesigning financial supervision in the European Union (2009–2013) », *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 2, 2014, pp. 151 à 168 ; J.-Ph. Kovar, F. Martucci et J. Lasserre Capdeville, « Le système européen de surveillance financière », *Europe*, n° 6, juin 2011, pp. 4 à 9 ; N. Moloney, « EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or More Risks? », *C.M.L.R.*, vol. 47, n° 5, 2010, pp. 1317 à 1383. ←
85. Plus de 12,5 % contre 3,7 % annoncé. Toutefois, il existe, aujourd'hui, de fortes suspicions sur le fait que les statistiques grecques auraient été artificiellement gonflées pour la période antérieure au premier plan d'aide à la Grèce en vue de justifier le plan d'austérité de mai 2010 : Commission pour la vérité sur la dette grecque, *La vérité sur la dette grecque*, Paris, Les liens qui libèrent, 2015, pp. 55 et s. ←
86. En revanche, il existe un tel mécanisme au profit des États non membres de la zone euro : Règlement n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002, établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances de paiements des États membres, *J.O. L 53* du 23 février 2002, p. 1. ←
87. Voy., par exemple, B. Du Marais et Ph. Frouté, « Le droit, les agences de notation et la crise du crédit », *Revue d'économie financière*, 2008, pp. 265 à 272 ; C. Lequesne-Roth et A. Van Waeyenberge, « La réglementation européenne : de la négligence à l'impuissance ? », in B. Colmant (dir.), *Les agences de notation financière*, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 111 à 131. ←
88. A. Tooze, *op. cit.*, p. 22. ←
89. Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *J.O. L 306* du 23 novembre 2011, p. 1 ; Règlement (UE) n°1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *J.O. L 306* du 23 novembre 2011, p. 8 ; Règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O. L 306* du 23 novembre 2011, p. 12 ; Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *J.O. L 306* du 23 novembre 2011, p. 25 ; Règlement (UE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O. L 306* du 23 novembre 2011, p. 33 ; Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *J.O. L 306* du 23 novembre 2011, p. 41. ←
90. Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O. L 140* du 27 mai 2013, p. 1 ; Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *J.O. L 140* du 27 mai 2013, p. 11. ←
91. C'est ce traité qui établit, en particulier, la « règle d'or » en son article 3. ←
92. La politique monétaire conventionnelle se fonde sur un triptyque : un objectif (la stabilité des prix), un instrument (le taux d'intérêt) et un canal de transmission (le canal du taux d'intérêt). Lorsque l'un des éléments de ce triptyque est affecté, une banque centrale peut mettre en œuvre des mesures non conventionnelles afin de rétablir la transmission efficace de sa politique monétaire. Les mesures non conventionnelles peuvent être diverses : mesures de soutien à l'économie (telles que les opérations de refinancement à long terme), élargissement de la gamme des collatéraux, etc. ←
93. Ce concept de « transformation » est emprunté à J. H. H. Weiler : J. H. H. Weiler, « The Transformation of Europe », *The Yale Law Journal*, vol. 100, n° 8, 1991, pp. 2403 à 2483. Nous lui donnons dès lors le sens que ce concept revêt en anglais. Quatre critères sont pris en considération pour établir une transformation : 1) la transformation doit porter sur un principe concernant le fonctionnement de la gouvernance économique européenne ; 2) la signification, la portée ou la nature de ce principe doit avoir fondamentalement évolué ; 3) le principe transformé doit être accepté par les institutions européennes (en particulier la CJUE) et les États membres ; 4) la transformation doit intervenir en dehors d'un processus de révision des traités. Voy. également M.

- Ioannidis, « EU Financial Assistance Conditionality after “Two Pack” », *ZaöRV*, vol. 74, 2014, pp. 1 et s. ←
94. Voy. sur la légalité des mesures adoptées par l’Union et les États membres notamment : Ch. Calliess, « From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011-2012, pp. 101 à 117 ; R. Palmstorfer, « To Bail Out or Not to Bail Out? The Current Framework of Financial Assistance for Euro Area Member States Against the Requirements of EU Primary Law », *European Law Review*, 2012, pp. 771 à 784 ; K. Tuori et K. Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, CUP, Cambridge, 2014. ←
95. Des difficultés existaient également en lien avec l’article 122, § 2, TFUE. Elles ne seront toutefois pas abordées dans le cadre de cet article. ←
96. L’Eurogroupe est un organe informel de discussions rassemblant les ministres des Finances des États membres de la zone euro. ←
97. Déclaration de l’Eurogroupe, Bruxelles, 2 mai 2010. Certains aspects avaient déjà fait l’objet d’un accord le 11 avril : Eurogroupe, *Statement on the Support to Greece by Euro Area Member States*, Bruxelles, 11 avril 2010. ←
98. Règlement (UE) n°407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, *J.O. L 118* du 12 mai 2010, p. 1. ←
99. *European Financial Stability Facility*, statuts coordonnés au 23 avril
2014. Son fonctionnement était régi par un accord conclu le 7 juin 2010 entre les États membres de la zone euro et le Fonds (*l’EFSF Framework Agreement*).
- ←
100. Voy. pour un aperçu de ces questions : B. De Witte, « Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences », *Arena Working Paper*, n° 4, juin 2013, p. 6. ←
101. Traité instituant le mécanisme européen de stabilité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d’Allemagne, la République d’Estonie, l’Irlande, la République hellénique, le Royaume d’Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d’Autriche, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque et la République de Finlande. ←
102. Article 48, § 6, TUE. ←
103. Décision du Conseil européen 2011/199/UE du 25 mars 2011 modifiant l’article 136 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l’euro, *J.O. L 91* du 6 avril 2011, p. 1. ←
104. Selon la même clé de répartition que celle au capital de la BCE. ←
105. Le MES sert donc également de filet de sécurité pour le secteur bancaire. Voy. la décision prise par les chefs d’État et de gouvernement de la zone euro prise le 29 juin 2012. ←
106. BCE, « ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets », *Communiqué de presse*, 10 mai 2010 ; Décision BCE/2010/5 de la BCE du 14 mai 2010 instaurant un programme pour les marchés de titres, *J.O. L 124* du 20 mai 2010, p. 8. ←
107. Communiqué de presse de la BCE, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 septembre 2012. ←
108. Discours de M. Draghi, président de la BCE à la « Global Investment Conference » à Londres, le 26 juillet 2012. Voy. sur cette déclaration : P. Yowell, « Why the ECB cannot Save the Euro », in W.-G. Ringe et P. M. Huber (ed.), *Legal Challenges in the Global Financial Crisis: Bail-outs, the Euro and Regulation*, Oxford, Hart Publishing, 2014, spéc. pp. 81 à 84. ←
109. BCE, *EBC announces expanded asset purchase programme*, communiqué de presse, 22 janvier 2015. Ce communiqué de presse a été accompagné d’une annexe et des commentaires émis lors de la réunion du Conseil des gouverneurs de la BCE le 22 janvier 2015 : BCE, *Technical annex: ECB announces operational modalities of the expanded asset purchase programme*, annexé au communiqué de presse du 22 janvier 2015 et BCE, *Account of the monetary Policy meeting of the Governing Council of the European Central Bank*, Frankfurt am Main, 21 et 22 janvier 2015. Voy. également Décision (UE) 2015/774 de la Banque centrale européenne du 4 mars 2015 concernant un programme d’achats d’actifs du secteur public sur les marchés secondaires, *J.O. L 121* du 14 mai 2015, p. 20 et les décisions modificatrices. ←

110. Article 1er décision (UE) 2015/774, *op. cit.* ↵
111. F. Martucci, « La Cour de justice face à la politique monétaire en temps de crise de dettes souveraines : l'arrêt *Gauweiler* entre droit et marché - Commentaire de l'arrêt CJ, GC, 16 juin 2015, Peter Gauweiler *e.a.*, C-62/14 », *op. cit.*, p. 534. Pour une comparaison entre le programme OMT et le PSPP : J.-V. Louis, « The EMU after the *Gauweiler* Judgment and the Juncker Report », *Maas. J. Eur. Comp. L.*, 2016, pp. 55 et s., spéc. pp. 59 à 66. ↵
112. Sur le développement de la conditionnalité au sein de l'Union économique et monétaire, voy. notamment A. Baraggia, « Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle? », *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, n° 2, 2015, pp. 270 et s. ; K. Tuori, et K. Tuori, *op. cit.* ↵
113. La conditionnalité prônée par le FMI fait l'objet d'une vaste littérature. Voy. pour un aperçu de la question G. Bird, « Reforming the IMF: Should the Fund abandon conditionality? », *New Economy*, 2000, pp. 214 et s. ; E. Denters, *Law and Policy of IMF Conditionality*, Legal Aspects of International Organizations, vol. 27, Kluwer Law International, La Haye, 1996, 308 p. ; A. Dreher, « IMF Conditionality: Theory and Evidence », *Public Choice*, n° 141, n° 1-2, 2009, pp. 233 et s. Pour une approche historique, voy. J. Gold, « Conditionality », *IMF Pamphlet Series*, n° 31, 1979, pp. 1 et s. ↵
114. En réalité, trois protocoles sont négociés : un *Memorandum of Economic and Financial Policies* (ou MEFP) explicite la politique économique que l'État entend suivre pendant la durée du programme ; un *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* (le MoU au sens strict) détaille précisément les mesures que l'État demandeur doit adopter ; enfin, le *Technical Memorandum of Understanding* (ou TMU) contient les définitions et les détails techniques de l'assistance financière. ↵
115. Article 13 Traité MES. ↵
116. Article 7 Règlement n° 472/2013, *op. cit.* ↵
117. Article 13, §§ 3, 4 et 7, Traité MES. ↵
118. Arrêt de la Cour du 13 juin 2017, *Florescu e.a.*, C-258/14, EU:C:2017:448, point 34. ↵
119. *Ibid.*, points 38 à 41. ↵
120. Voy. *infra*. ↵
121. A. De Gregorio Merino, « Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance », *C.M.L.R.*, 2012, p. 1633. ↵
122. L'article 122 TFUE se réfère expressément à l'esprit de solidarité entre les États membres. ↵
123. J.-P. Keppenne, « Institutional Report », in Neergaard, U., Jacqueson, C., et Denielsen, J. H. (éd.), *The Economic and Monetary Union: Constitutional and Institutional Aspects of the Economic Governance within the EU*, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, vol. 1, 2014, pp. 184 et 185. L'activation de la clause de solidarité a, en effet, été soumise à deux conditions : un État doit éprouver des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés (première condition) en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle (deuxième condition). ↵
124. Cité par « Bundesbank in court clash with ECB over bond-buying plan », *Financial Times*, 11 juin 2013. ↵
125. E. Carré, « Les politiques monétaires non conventionnelles de la BCE : théories et pratiques », *L'Économie politique*, vol. 2, n° 66, 2015, p. 44. ↵
126. Voy. notamment en ce sens, M. Ioannidis, « Europe's New Transformations: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis », *op. cit.*, p. 1239 ; P.-A. Van Malleghem, « Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution », *German Law Journal*, 2013, p. 162. ↵
127. Arrêts de la Cour de justice du 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756 ; du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400. ↵
128. Arrêt de la Cour de justice du 27 novembre 2012, *Pringle*, *op. cit.*, points 130 à 132. ↵

129. *Ibid.*, points 133 à 141. ←
130. *Ibid.*, point 135. ←
131. *Ibid.*, point 135. Il s'agit d'une innovation. Voy. V. Borger, « How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area », *E.C.L.R.*, 2013, p. 16 ; K. Tuori et K. Tuori, *op. cit.*, pp. 183 et 184. Sur les conséquences de ce nouvel objectif sur le mandat de la BCE, voy. D. Wilsher, « Ready to Do Whatever it Takes? The Legal Mandate of the European Central Bank and the Economic Crisis' », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012-2013, pp. 503 à 536. ←
132. Voy. en particulier l'article 2, § 3, TUE. ←
133. Voy. notamment déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, Bruxelles, 25 mars 2010 ; déclaration de l'Eurogroupe, Bruxelles, 2 mai 2010. ←
134. Outre l'article 136, § 3, TFUE, la stabilité financière est désormais mentionnée à l'article 1er règlement n° 407/2010, *op. cit.* ; article 2 *EFSF Framework Agreement* ; article 3 Traité MES. ←
135. Par exemple, en janvier 2013, Mario Draghi, le Président de la BCE, considérait – au contraire de Wolfgang Schäuble, alors ministre allemand des Finances – que la situation chypriote menaçait la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble (Th. Beukers et B. De Witte, « The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: *Pringle* », *C.M.L.R.*, 2013, p. 843). ←
136. La Cour ne pouvait que difficilement présenter la stabilité financière comme un nouvel objectif dans la mesure où cela aurait impliqué une nouvelle interprétation de l'article 125 TFUE, à la suite de l'insertion d'un troisième paragraphe à l'article 136 TFUE et, partant, une modification implicite de l'article 125 TFUE suite à la décision 2011/199/UE : V. Borger, « The ESM and the European Court's Predicament in *Pringle* », *German Law Review*, vol. 14, n° 1, 2013, p. 135. En prétendant que cet objectif était présent depuis l'origine, la Cour peut se défendre contre toute accusation de modification implicite de l'article 125 TFUE. ←
137. Arrêt de la Cour de justice du 27 novembre 2012, *Pringle*, *op. cit.*, point 136. ←
138. *Ibid.*, points 142 et 143. ←
139. Communiqué de presse de la BCE, *Technical Features of Outright Monetary Transactions*, 6 septembre 2012. ←
140. En outre, l'État membre devait avoir accès au marché obligataire et seules les obligations à maturité limitée, c'est-à-dire dont l'échéance était de moins de trois ans, étaient visées. ←
141. Voy. sur ce débat : M. Ruffert, « The European Debt Crisis and European Union Law », *C.M.L.R.*, 2011, pp. 1787 et 1788 ; M. Wendel, « Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court's OMT Reference », *E.C.L.R.*, 2014, pp. 298 à 300. ←
142. Arrêt de la Cour du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, *op. cit.*, point 95. ←
143. *Ibid.*, point 96. ←
144. *Ibid.*, points 97 et 98. ←
145. *Ibid.*, point 100. À noter que la Cour mentionne « un accès privilégié des autorités aux marchés financiers », bien que cette interdiction relève de l'article 124 TFUE. En outre, même si la Cour ne le mentionne pas, l'article 123 TFUE a également pour objet de favoriser la stabilité des prix. ←
146. Arrêt de la Cour du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, *op. cit.*, point 104. ←
147. *Ibid.*, points 97 et 101. ←
148. *Ibid.*, point 109. ←
149. F. Martucci, « La Cour de justice face à la politique monétaire en temps de crise de dettes souveraines : l'arrêt *Gauweiler* entre droit et marché – Commentaire de l'arrêt CJ, GC, 16 juin 2015, Peter Gauweiler *e.a.*, C-62/14 », *op. cit.*, pp. 531 et 532. ←
150. Arrêt de la Cour du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, *op. cit.*, point 112. ←

151. *Ibid.*, points 105 et 106. ←
152. *Ibid.*, points 116 à 120. ←
153. Quelques années plus tard, la Cour a également validé le PSPP, qui avait remplacé le programme OMT - à la suite d'un nouveau renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle allemande (arrêt de la Cour du 11 décembre 2018, *Weiss e.a.*, C-493/17, EU:C:2018:1000). Toutefois, si, en ce qui concerne le programme OMT, la Cour constitutionnelle allemande s'était rangée derrière la Cour de justice, tel ne fut pas le cas pour le PSPP. En violation du principe de primauté du droit de l'Union, la haute juridiction constitutionnelle a considéré qu'il était contraire à la loi fondamentale allemande. Voy. décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020 (BVerfG, 5 mai 2020, 2 BvR 859/15). ←
154. Damian Chalmers utilise le concept de « co-gouvernement » qu'il limite, cependant, à la situation où un État connaît un déficit excessif. Selon lui, « Co-government is not simply therefore about debt reduction but about extensive reform which will limit the State's need to borrow, either because it has smaller expenditure requirements (ie a smaller welfare State) or has secured higher tax receipts » : D. Chalmers, « The European Redistributive State and a European Law of Struggle », *E.L.J.*, vol. 18, n° 5, 2012, p. 680. D'autres auteurs ont utilisé le terme de co-décision mais sans en identifier les contours : A. Taillefait, « La maîtrise européenne des politiques budgétaires », in J.-B. Auby et P. Idoux (dir.), *Le gouvernement économique européen*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 258. ←
155. Communication de la Commission, « Renforcer la coordination des politiques économiques », *COM(2010) 250 final*, Bruxelles, 12 mai 2010, p. 9. Son principe est acté par le Conseil européen de juin 2010 : Conclusions du Conseil européen, *EUCO 13/10*, Bruxelles, 17 juin 2010, point 11. ←
156. Le Code de conduite constitue formellement un avis du Comité économique et financier précisant la manière dont le PSC doit être mis en œuvre et contenant des lignes directrices relatives au contenu et à la présentation des programmes de stabilité et de convergence. Voy. Conseil ECOFIN, Communiqué de presse, *PRESSE 229 PR CO 14*, 7 septembre 2010, p. 6. ←
157. Section 1 bis du règlement (CE) n° 1466/97, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011, *op. cit.* ←
158. Communication de la Commission, « Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable », *COM(2019) 650 final*, Bruxelles, 17 décembre 2019, p. 5. ←
159. J. Delors, S. Fernandes et E. Mermet, « The European Semester: Only a First Step », *Notre Europe Policy Brief*, n° 22, février 2011. ←
160. La rédaction des projets de recommandations relève d'un exercice collectif des directions générales (DG) de la Commission. Elle s'organise via des « équipes pays » qui rassemblent les représentants des différentes DG en charge d'un même pays ou d'un même petit nombre de pays. Les documents de travail joints aux recommandations, de même que les bilans approfondis sont rédigés par la seule DG ECFIN (économiques financières). ←
161. S. de La Rosa, « Le semestre européen et l'évolution des instruments de coordination et de rapprochement », in J.-B. Auby et P. Idoux (dir.), *Le gouvernement économique européen*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 376. Voy. en ce sens P. Leino-Sandberg et J. Salminen, « A Multi-Level Playing Field for Economic Policy-Making: Does EU Economic Governance Have Impact? », in Th. Beukers, B. De Witte et C. Kilpatrick (ed.), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, CUP, 2017, p. 91. ←
162. S. de La Rosa, « Le semestre européen et l'évolution des instruments de coordination et de rapprochement », *op. cit.*, p. 383. ←
163. Article 126, §§ 9 et 11, TFUE. ←
164. Règlement (UE) n° 1173/2011, *op. cit.* ; règlement (UE) n° 1174/2011, *op. cit.* ←
165. Article 4, § 1er, Règlement (UE) n° 1173/2013, *op. cit.* ←
166. F. Allemant et F. Martucci, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *C.D.E.*, 2012, p. 73. ←
167. En ce sens qu'une sanction dans le cadre de la procédure pour déficit excessif peut être prononcée alors même qu'une autre l'a déjà été dans le cadre de la procédure pour déséquilibres macroéconomiques ou dans le cadre de la politique de cohésion. ←



168. En matière budgétaire, voy. articles 4, § 2, 5, § 2, et 6, § 2, règlement (UE) n° 1173/2011, *op. cit.* Voy. en matière macroéconomique, article 3, § 3, règlement (UE) n° 1174/2011, *op. cit.* Il existe deux exceptions à l'application de la majorité qualifiée inversée : 1) les sanctions applicables à une manipulation statistiques sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée ; 2) les amendes prononcées par le Conseil sur le fondement de l'article 126, § 11, TFUE demeurent prises à la majorité qualifiée, puisque cette modalité de vote est expressément prévue par les traités. ←
169. Article 23 règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, *J.O. L 347* du 20 décembre 2013, p. 320. ←
170. La surveillance renforcée est organisée par l'article 3 règlement (UE) n° 472/2013, *op. cit.* ←
171. Voy. article 10 *bis* règlement (UE) 1177/2011, *op. cit.* ←
172. Voy. par exemple, article 1er de la décision d'exécution (UE) 2018/1192 de la Commission du 11 juillet 2018 relative à l'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce, *J.O. L 211* du 22 août 2018, p. 1. ←
173. Voy. L. Fromont, « La relance économique européenne : éclairages à partir des enseignements tirés de la crise des dettes souveraines », *Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles e-legal*, 2020. ←
174. Article 49 TUE. Voy. parmi une abondante littérature : M. Cremona, « Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria », *Polish Yearbook of International Law*, n° 25, 2011, pp. 219 et s. ; C. Pinelli, « Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments », *E.L.J.*, 2014, pp. 354 et s. ; K. E. Smith, « The Evolution and Application of EU Membership Conditionality », in M. Cremona (éd.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, OUP, 2003, pp. 105 et s. ←
175. Voy. Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, *J.O. L 57* du 18 décembre 2020, p. 17. ←
176. D. Triantafyllou, « Les plans de sauvetage de la zone euro et la peau de chagrin », *R.D.U.E.*, 2/2011, pp. 198 à 202. ←
177. Voy. en ce sens S. Garben, « Restating the Problem of Competence Creep, Tackling Harmonisation by Stealth and Reinstating the Legislator », in S. Garben et I. Govaere (éd.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 311. Sur le concept de *competence creep*, voy. S. Weatherill, « Competence Creep and Competence Control », *Yearbook of European Law*, vol. 23, n° 1, 2004, pp. 1 à 55. Dans le domaine des sciences politiques, d'autres expressions sont parfois préférées, comme celle de *harmonisation by stealth* du Professeur Majone : G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, OUP, 2005. ←
178. N. Sarkozy, discours prononcé à Toulon sur les réponses gouvernementales et européennes face à la crise financière internationale, 1er décembre 2011, disponible notamment sur <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/03/27/25001-20140327ARTFIG00086-le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon-en-2011.php> (21 mars 2019). ←
179. Pour le Conseil européen et les Sommets de la zone euro. ←
180. Article 15, § 3, TUE. ←
181. Voy. en ce sens, Ph. de Schoutheete, « Conseil européen et méthode communautaire », *Notre Europe Policy Paper*, n° 56, 2012, p. 13. J. Peterson, « The College of Commissioners: Supranational leadership and presidential politics », in D. Hodson et J. Peterson (éd.), *The Institutions of the European Union*, 4ème éd., Oxford, OUP, 2017, pp. 108 à 137. ←
182. Voy. F. Eggermont, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union: Consequences for the European Integration Process*, Cambridge, Intersentia, 2012. Voy. également Ph. Maystadt, *Europe : le continent perdu ?*, Bruxelles, Avant-Propos, 2012, pp. 115 et 116. ←

183. Article 12 TSCG. ←
184. Article 137 TFUE et Protocole n° 14 ←
185. F. Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 470. ←
186. Articles 6, § 1er, et 7, §§ 1 et 3, du règlement (UE) n° 473/2013. ←
187. *Ibid.*, article 8, § 1er. Voy. également article 6 TSCG. ←
188. De telles sanctions, adoptées à la majorité qualifiée inversée, n'ont toutefois jusqu'à présent jamais été infligées. ←
189. S. Adalid, *La Banque centrale européenne et l'eurosystème*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 555. ←
190. Voy. sur cette notion : Curtin, D., *Executive power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, OUP, 2009 ; Curtin, D., « Democratic Accountability of EU Executive Power: A Reform Agenda for Parliaments », in Fabbrini, F., Hirsch Ballin, E., et Somsen, H. (éd.), *What form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, 2015, pp. 171 à 194. ←
191. Cette notion permet également de dépasser l'opposition classique entre les tenants de l'intergouvernementalisme et ceux du supranationalisme. Voy. parmi la littérature sur l'intergouvernementalisme : Ch. J. Bickerton, D. Hodson et U. Puetter (éd.), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, OUP, 2015 ; U. Puetter, *The European Council and the Council*, Oxford, OUP, 2014 ; E. Bressanelli et N. Chelotti, « The Shadow of the European Council. Understanding Legislation on Economic Governance », *Journal of European Integration*, vol. 38, n° 5, 2016, pp. 511 à 525. Voy. parmi la littérature sur le nouveau supranationalisme : R. Dehousse, « The New Supranationalism », *Paper prepared for presentation at the ECPR General Conference*, Montréal, 26 au 29 août 2015 ; M. W. Bauer et S. Becker, « The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance », *Journal of European Integration*, vol. 36, n° 3, 2014, pp. 213 à 229. ←
192. R. Dehousse, *op. cit.*, pp. 19 et 20. ←
193. Sur la légitimité démocratique d'une telle institution, voy. le débat lancé par J. Stiglitz, « Central Banking in a Democratic Society », *De Economist*, 1998, pp. 199 à 226. ←
194. Th. Beukers, « Constitutional Changes in Euro Government and the Relationship Between the ECB and the Executive Power in the Union », in F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin et H. Somsen (éd.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, 2015, p. 107 ; F. Fabbrini, « The European Court of Justice, the European Central Bank, and the Supremacy of EU Law », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 6 ; C. Fontan, « Frankenstein en Europe : L'impact de la Banque centrale européenne sur la gestion de la crise de la zone euro », *Politique européenne*, vol. 4, n° 42, 2013, p. 26. ←
195. Dans le journal italien *le Corriere della Sera* : [www.corriere.it](http://www.corriere.it). ; Lettre adressée par le Président de la BCE au premier Ministre espagnol, 5 août 2011, disponible sur <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/2011-08-05-letter-from-trichet-and-fernandez-ordonez-to-zapateroen.pdf> (12 octobre 2020). L'envoi de la lettre avait été confirmé à la suite d'une enquête du médiateur européen, mais son accès avait été refusé par la BCE au motif qu'elle contenait des informations confidentielles. Finalement, la lettre espagnole a été déclassifiée et publiée le 19 décembre 2014. ←
196. A. Tooze, *op. cit.*, p. 447. ←
197. C. Fontan, *op. cit.*, pp. 33 et 24. Mario Monti, n'ayant jamais exercé de mandat électoral, a dû recevoir le titre honorifique de « sénateur à vie » pour pouvoir être nommé à la tête du gouvernement. ←
198. Communiqué de presse de la BCE, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 septembre 2012. ←
199. Arrêt de la Cour du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, *op. cit.*, point 60. ←
200. Conclusions de l'Avocat général Cruz Villalón, présentées le 14 janvier 2015, *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:7, point 145. ←

201. Une telle situation s'est déjà présentée dans l'histoire de la construction européenne, en particulier dans le cadre des droits fondamentaux. Avant que ces derniers ne soient protégés de manière prétorienne à travers les principes généraux du droit, les compétences nouvelles acquises par les Communautés européennes échappaient aux garanties constitutionnelles protégeant les droits fondamentaux, alors que des garanties similaires n'étaient pas prévues au niveau communautaire. ←
202. Considérant n° 10 règlement (UE) n° 472/2013, *op. cit.* ←
203. Voy. pour le cas de la Grèce, Z. Konstantopoulou, « Economic crisis and Austerity: an undemocratic state of Emergency », *The Shield of Europe: the EU Charter of Fundamental Rights*, Parlement européen, 13 janvier 2016. ←
204. S. Kaltsouni et A. Kosma, « The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU: Country Report on Greece », *European Parliament, Directorate General for Internal Policies, PE 510.014*, 2015, pp. 28 et 29. ←
205. J. D. Ostry, P. Loungani et D. Furceri, « Neoliberalism: Oversold? », *Finance & Development*, 2016, p. 38. ←
206. À la fin des années 1980, le FMI et la Banque mondiale ont dégagé différentes mesures destinées à stabiliser les économies émergentes d'Amérique latine (discipline budgétaire, privatisations, ouverture des marchés, contrôle de l'inflation, ...). John Williamson, économiste, les a rassemblées sous le terme de « consensus de Washington », car ces institutions financières siègent à Washington. Ce consensus fut vivement critiqué par Joseph Stiglitz : voy. J. Stiglitz, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002. Voy. également H.-J. Chang (éd.), « Joseph Stiglitz and the World Bank: The Rebel Within », Londres, Anthem Press, 2001. ←
207. S. Adalid, « La nouvelle gouvernance économique de l'UE : mesurer et rapprocher les politiques nationales », *op. cit.*, p. 174 ; A. Crespy et P. Ravinet, « Les avatars du néo-libéralisme dans la fabrique des politiques européennes », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2014, pp. 9 à 29 ; W. Grant et G. Wilson, « Introduction », in W. Grant et G. Wilson (éd.), *The Consequences of the Global Financial Crisis: The Rhetoric of Reform and Regulation*, Oxford, OUP, 2012, p. 6. ←
208. A. Crepsy et P. Vanheuverzwijn, « What "Brussels" Means by Structural Reforms : Empty Signifier or Constructive Ambiguity? », *Comparative European Politics*, vol. 17, n° 1, 2019, pp. 92 à 111. ←
209. Une politique de dévaluation interne peut être définie comme « un ensemble de mesures qui visent à modifier les prix relatifs afin d'améliorer la compétitivité d'un pays ou d'un secteur dans le cadre d'un régime de change fixe » : A. Virone, « Dévaluation interne », *Revue de l'Euro*, 24 janvier 2017. ←
210. Commission européenne, « Internal devaluation and external imbalances: a model-based analysis », *Quarterly Report on the Euro Area*, vol. 10, n° 3, 2011, p. 24. ←
211. Voy. en ce sens, J. Bellamy Foster et F. Magdoff, *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, New York, New York University Press, 2009 ; P. O'Connell, « Let Them Eat Cake: Socio-Economic Rights in an Age of Austerity », in Nolan, A., O'Connell, R., et Harvey, C. (éd.), *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 62. ←
212. Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, « Le partenariat mondial pour le développement : traduire la théorie en pratique », *rapport de 2012*, New York, 2012, p. 4. ←
213. Rapport de la Commission de l'application des normes de la conférence (OIT), 103e session, Genève, 2014, Cas individuel n° 25. ←
214. Voy. pour une vue d'ensemble : OIT, *World social protection report: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, 2014-2015. ←
215. Communication de la Commission, « Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *COM(2010) 2020 final*, Bruxelles, 3 mars 2010, p. 5. ←
216. M. Lecerf, « La pauvreté dans l'Union européenne : la crise et ses conséquences », *Analyse approfondie - Service de recherche du Parlement européen*, Bruxelles, 2016, p. 3. ←
217. Voy. K. Bush *e.a.*, « Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model: How Crisis in Southern Europe Threatens the EU's Social Dimension », *Friederich Ebert Stiftung International Policy Analysis*, 2013 ; M. Dawson, *The Governance of EU Fundamental Rights*, Cambridge, CUP, 2017 ; D. Ghailani, « Les atteintes aux droits fondamentaux : dommages collatéraux de la crise de la zone euro ? », in N. Vanhercke, D. Natali et D. Bouget (éd.), *Bilan social de l'Union européenne*, ETUI, 2016, pp. 165 à 197 ; A. Nolan (éd.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, CUP, 2016 ; M. E. Salomon, « Of Austerity, Human Rights and International

- Institutions », *Eur. L. J.*, 2015, pp. 521 à 454. Voy. également les nombreux rapports des Nations Unies, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale du travail, du Parlement européen, etc. ←
218. Sur les liens entre les inégalités et les dettes souveraines, voy. notamment J. P. Bohoslavskt, « Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights », *The Yale Journal of International Law*, vol. 41, n° 2, 2016, pp. 177 à 200. ←
219. Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *E/2013/82*, 7 mai 2013. Voy. également Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, M. Sepúlveda Carmona, *A/HRC/17/34*, point 23. ←
220. C. Ridao-Cano et C. Bodewig, « Growing United: Upgrading's Europe Convergence Machine », *Banque mondiale*, 2018, p. 53. ←
221. Une autre initiative a touché au développement d'études d'impact des protocoles d'accord. Ces études d'impact n'ont toutefois pas de réelles incidences sur le contenu des protocoles. Elles sont rédigées *a posteriori* essentiellement dans le but de justifier l'impact de l'austérité sur les droits sociaux. ←
222. Proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux, *J.O. C 428* du 13 décembre 2017, p. 10. Voy. également Communication de la Commission, « Mise en place d'un Socle européen des droits sociaux », *COM(2017) 250 final*, Bruxelles, 26 avril 2017. ←
223. Communication de la Commission, « Mise en place d'un socle européen des droits sociaux », *op. cit.*, p. 7. ←
224. La page d'accueil du site de la Commission relative au Socle énonce que « l'objectif du socle européen des droits sociaux est de conférer *aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces* » (nous soulignons) : Commission européenne, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr) (12 octobre 2020). ←
225. J.-C. Juncker, *L'état de l'Union en 2015 : Le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité*, discours prononcé à Strasbourg devant le Parlement européen, 9 septembre 2015. ←
226. C. Barnard, « EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future », *Current Legal Problems*, 2014, pp. 199 et s. ←
227. Pour un examen détaillé de ces initiatives, voy. S. Garben, « The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, pp. 1 à 27. ←
228. Par exemple, les lignes directrices pour l'emploi ont été adaptées afin de tenir compte du Socle : Décision (UE) 2018/1215 du Conseil du 16 juillet 2018 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, *J.O. L 224* du 5 septembre 2018, p. 4. ←
229. Voy. sur ces indicateurs la page dédiée d'Eurostat : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights> (12 octobre 2020). ←
230. E. De Becker et P. Schoukens, « Le Socle européen des droits sociaux : vers une protection renforcée des droits sociaux au niveau de l'Union », *Revue belge de la sécurité sociale*, 2017, pp. 163 à 166. ←
231. Voy. également en ce sens, S. Garben, « The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance », *op. cit.*, pp. 1 à 27. ←
232. L. Fromont, « L'application problématique de la Charte des droits fondamentaux aux mesures d'austérité : vers une immunité juridictionnelle », *Journal européen des droits de l'homme*, 2016/4, pp. 468 et s. ←
233. Arrêt de la Cour du 20 septembre 2016, *Ledra Advertising e.a. c. Commission et BCE*, C-8/15 P à C-10/15 P, EU:C:2016:701. ←
234. Arrêt de la Cour du 20 septembre 2016, *Mallis et Malli e.a. c. Commission et BCE*, C-105/15 P à C-109/15 P, EU:C:2016:702. ←
235. Arrêt de la Cour du 20 septembre 2016, *Ledra Advertising e.a. c. Commission et BCE*, *op. cit.*, point 55. ←

236. *Ibid.*, point 59. ←
237. *Ibid.*, point 67. ←
238. Arrêt de la Cour du 20 septembre 2016, *Mallis et Malli e.a. c. Commission et BCE*, *op. cit.*, points 59 et 61. ←
239. Arrêts du Tribunal du 13 juillet 2018, *Bourdouvali e.a. c. Conseil e.a.*, T-786/14, EU:T:2018:487 ; du 13 juillet 2018, *Chrysostomides e.a. c. Conseil e.a.*, T-680/13, EU:T:2018:486. ←
240. Arrêts du Tribunal du 13 juillet 2018, *Bourdouvali e.a. c. Conseil e.a.*, *op. cit.*, points 108 et 109 ; du 13 juillet 2018, *Chrysostomides e.a. c. Conseil e.a.*, *op. cit.*, points 112 et 113. Certains auteurs avaient soutenu de manière surprenante que la Charte ne pouvait s'appliquer : A. Poulou, « Financial Assistance Conditionality and Human Rights Protection: What is the Role of the EU Charter of Fundamental Rights? », *C.M.L.R.*, 2017, p. 1006. ←
241. Ces deux arrêts font actuellement l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice : pourvoi formé le 21 septembre 2018 par Conseil de l'Union européenne contre l'arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) rendu le 13 juillet 2018 dans l'affaire T-786/13, *Eleni Pavlikka Bourdouvali e.a. c. Conseil de l'Union européenne e.a.*, C-598/18 P, *J.O. C 427 du 26 novembre 2018*, p. 2 ; pourvoi formé le 24 septembre 2018 par Eleni Pavlikka Bourdouvali e. a. contre l'arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) rendu le 13 juillet 2018 dans l'affaire T-786/14, *Eleni Pavlikka Bourdouvali e.a. c. Conseil de l'Union européenne e.a.*, C-604/18 P, *J.O. C 427 du 26 novembre 2018*, p. 28. ←
242. Le Tribunal a ainsi été saisi de plusieurs recours en indemnité, en particulier : arrêts du Tribunal du 7 octobre 2015, *Accorinti e.a.*, T-79/13, EU:T:2015 :756 ; du 24 janvier 2017, *Nausicaa e.a.*, T-749/15, EU:T:2017:21 ; du 3 mai 2017, *Sotiropoulou e.a. c. Conseil*, T-531/14, EU:T:2017:297 ; du 23 mai 2019, *Steinhoff e.a.*, T-107/17, EU:T:2019:353 (qui fait l'objet d'un pourvoi). Plusieurs affaires sont, en outre, toujours pendantes. ←
243. Voy. par exemple, concernant la Roumanie : Ordonnances de la Cour du 14 décembre 2011, *Corpul Național al Polițiștilor c. Ministerul Administrației și Internelor e.a.*, C-434/11, EU:C:2011:830 ; du 14 décembre 2011, *Victor Cozman c. Teatrul Municipal Târgoviște*, C-462/11, EU:C:2011:831 ; du 10 mai 2012, *Ministerul Administrației și Internelor e.a. c. Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12, EU:C:2012:288 ; du 15 novembre 2012, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-369/12, EU:C:2012:725. ←
244. Arrêt de la Cour du 13 juin 2017, *Florescu e.a.*, *op. cit.* ←
245. Voy. Décision du Conseil 2009/458/CE, du 6 mai 2009 accordant un concours mutuel à la Roumanie, *J.O. L 150 du 13 juin 2009*, p. 6 ; décision du Conseil 2009/459/CE, du 6 mai 2009 fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Roumanie, *J.O. L 150 du 13 juin 2009*, p. 8. ←
246. Arrêt de la Cour du 13 juin 2017, *Florescu e.a.*, *op. cit.*, points 31 à 33. ←
247. *Ibid.*, points 65 à 69. ←
248. Arrêt de la Cour du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117. ←
249. Nous soulignons. *Ibid.*, points 27 et 46. ←
250. J.-P. Jacqué, « La Cour et la situation en Pologne : la Cour de justice adresse un avertissement à la Pologne », *Droit de l'Union européenne*, 2018, disponible sur <http://www.droit-union-europeenne.be/439010200> (12 octobre 2020). ←
251. Voy. en ce sens M. Campos Sánchez-Bordona et M. López Escudero, « Le contrôle de la Cour de justice sur les mesures contre la crise économique », in *L'Europe au présent ! Liber amicorum Melchior Wathelet*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 271. ←
252. Voy. par exemple : Ordonnances du Tribunal du 5 octobre 2015, *Kafetzakis c. Parlement européen, Conseil européen, Eurogroupe, Conseil, Commission et BCE*, T-38/14, EU:T:2015:785 ; du 5 octobre 2015, *Arvanitis c. Parlement européen, Conseil européen, Eurogroupe, Conseil, Commission et BCE*, T-350/14, EU:T:2015:790. ←
253. J.-V. Louis, « Un traité vite fait, bien fait ? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », *Rev. trim. dr. eur.*, 2012, p. 5. ←

254. F. Martucci, « Les “mesures anti-crise” et le droit de la stabilité financière », in Clément-Wilz, L. (dir.), *Le rôle politique de la Cour de justice de l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 280. ←
255. Les seuls arrêts étaient les suivants : arrêts de la Cour du 10 juillet 2003, *Commission c. BCE*, dit *OLAF*, C-11/00, EU:C:2003:395 ; du 13 juillet 2004, *Commission c. Conseil*, C-27/04, EU:C:2004:436. ←
256. Arrêt de la Cour du 13 juin 2017, *Florescu e.a.*, *op. cit.*, point 56. ←
257. Arrêts de la Cour du 11 décembre 2007, *Viking*, C-438/05, EU:C:2007:772 ; du 18 décembre 2007, *Laval*, C-341/05, EU:C:2007:890. ←