

ACCORD INTERNATIONAL SUR UNE UNION ÉCONOMIQUE RENFORCÉE

AVIS JURIDIQUE

par

Ingolf Pernice

Professeur de droit (*Professor Dr. jur.*) et Docteur honoris causa (*Dr. h.c.*), titulaire de la chaire de droit public et de droit international et européen, et
Directeur de l’Institut Walter Hallstein de droit constitutionnel européen (WHI)
à l’Université Humboldt de Berlin

Cette étude a été commandée par le groupe des Verts/Alliance libre européenne au Parlement européen.



I. Introduction

La crise financière oblige l'Union européenne à revoir la structure et le fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM) de façon à regagner la confiance des marchés financiers dans la discipline financière et budgétaire des États membres, et dans la capacité de ces derniers à rembourser leurs dettes souveraines. Des décisions importantes ont été prises lors du Sommet de l'UE le 9 décembre 2011 à Bruxelles, même s'il semble que le Royaume-Uni ne soutienne pas les démarches envisagées par l'eurogroupe. L'eurogroupe a par conséquent décidé de continuer sans le Royaume-Uni sur le chemin exposé dans sa déclaration du 9 décembre 2011 (Déclaration). En vue de « progresser sur la voie d'une union économique plus forte », les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro sont convenus d'agir, afin:

- de créer un nouveau pacte budgétaire et d'accroître la coopération en matière de politique économique;
- de développer les instruments de stabilisation pour faire face aux problèmes à court terme.

Peu de temps après, le projet d'accord international sur une union économique renforcée (le projet d'accord) a été publié et diffusé. Celui-ci couvre toute une série de points formulés dans la Déclaration, et est ouvert à tous les autres États membres de l'Union européenne, neuf d'entre eux ayant fait part de leur intention d'adhérer, mais l'objectif reste toutefois « d'intégrer le plus rapidement possible les dispositions du présent accord dans les traités » (paragraphe 8 du préambule). Toutes les mesures envisagées dans la Déclaration ne sont pas reprises dans le projet. Certaines restent encore à mettre en œuvre à l'aide d'autres instruments juridiques.

Les questions qui doivent être examinées ici ont trait, en premier lieu, à la forme juridique adéquate des mesures envisagées (rubrique II ci-dessous). Une attention particulière est accordée à la conformité de ces mesures aux traités (rubrique III ci-dessous). La question spécifique d'une atteinte potentielle, de la part du mécanisme automatique de correction, aux droits de la Commission et du Parlement européen fait l'objet d'une rubrique à part (rubrique IV ci-dessous), les voies accessibles au Parlement et à la Commission pour des actions juridiques auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne étant ensuite explorées (rubrique V ci-dessous). Enfin, certaines conclusions sont tirées quant à l'efficacité et au caractère souhaitable du projet d'accord en tant qu'instrument destiné à résoudre la crise actuelle au sein de l'UE.

VI. Conclusions et perspectives

Dans ses efforts visant à stimuler la discipline et la stabilité financières de la zone euro à la suite de l'entrée en vigueur du « paquet des six propositions législatives », le cap adopté par le projet d'accord international est le bon. Toutefois, celui-ci semble inapproprié pour ce qui est de traiter les problèmes structurels de l'UEM qui doivent être résolus afin de mettre fin à la crise et de mettre en place un cadre viable pour le fonctionnement de l'euro et pour la stabilité et la croissance, ainsi que pour la cohésion économique et sociale au sein de l'Union (rubrique 1 ci-dessous). Par

contraste, l'accord paraît superflu en ce qui concerne certaines mesures, qui pourraient être prises par le biais du droit secondaire (rubrique 2 ci-dessous). Il existe des doutes sérieux quant à la question de savoir si certaines des mesures sont en conformité avec les traités (rubrique 3 ci-dessous). Certaines questions devraient être examinées en vue d'augmenter l'efficacité et la légitimité démocratique des mesures envisagées dans le projet d'accord (rubrique 4 ci-dessous).

1. Un pas important vers une UEM qui fonctionne

Parmi les démarches les plus importantes visant à garantir, dans le projet d'accord, la discipline et la stabilité dans la zone euro, on trouve les obligations imposées par l'article 3 (frein à l'endettement). Celles-ci limiteraient considérablement l'autonomie budgétaire nationale, mais elles doivent être considérées comme un outil puissant pour jeter véritablement les déficits nationaux excessifs aux oubliettes du passé.

Une autre obligation très importante du projet d'accord est définie aux articles 9, 11 et 12, à savoir la coordination renforcée destinée à réaliser une politique économique commune. Cet objectif doit être considéré dans le contexte de l'engagement à « approfondir encore l'intégration budgétaire de façon à mieux refléter notre degré d'interdépendance », qui figure au paragraphe 7 de la Déclaration.

Ces modestes paroles reflètent l'idée selon laquelle, étant donné les conditions et les avantages que comporte, pour tous, le marché intérieur intégré, et en particulier les interdépendances entre les économies nationales dû à la monnaie unique, il est fallacieux de continuer à croire que les États membres de l'UE et leurs parlements disposent de politiques économiques et budgétaires autonomes. La conduite, par des États membres comme la Grèce, l'Italie ou l'Allemagne, de politiques économiques et budgétaires « autonomes » a eu pour conséquence des problèmes qui ont affecté la zone euro tout entière. De manière tout à fait claire, les votes parlementaires allemands en faveur du parapluie grec, du FESF et du MES, bien loin d'exprimer la libre volonté de l'Allemagne, se sont faits dans le contexte de la menace d'un effondrement imminent de l'UEM et du système financier mondial.

Dans leurs politiques budgétaires respectives, les parlements nationaux doivent exercer un certain niveau de responsabilité et de solidarité pour maintenir l'UEM à flot. Cela implique qu'ils doivent tenir compte, à tous égards, de l'incidence que celles-ci peuvent avoir sur la situation et les politiques des autres États membres. C'est bien là l'objet des dispositions des traités en matière de coordination des politiques économiques et budgétaires, et c'est précisément – comme nous en faisons déjà l'expérience – ce qui ne fonctionne pas correctement. Derrière l'illusion de l'indépendance et de l'autonomie, chaque État membre s'efforce, d'une manière ou d'une autre, de retirer de l'Union son profit individuel, ce qui mène l'euro et l'Union à la catastrophe.

Certains gouvernements ont compris que l'approche qui a fait le succès de l'intégration européenne – et qui consiste à conférer des pouvoirs supranationaux aux institutions communes dans les cas où l'action individuelle des États membres, ou bien la coopération intergouvernementale, sont insuffisantes pour atteindre certains objectifs d'intérêt public partagé – doit également être adoptée pour les politiques

économiques et budgétaires, surmontant ainsi l'asymétrie entre les politiques économiques/fiscales « autonomes » ou insuffisamment coordonnées des États membres d'une part, et la politique monétaire centralisée à l'échelle de l'Union, de l'autre.

La Déclaration et le projet d'accord intègrent déjà certains éléments de cet important domaine, mais ils n'exposent pas les mesures audacieuses dont les États membres ont compris qu'elles étaient capitales en vue d'obtenir la stabilité et la prospérité dans le cadre d'une Union économique et monétaire européenne à part entière. En lieu et place, les États membres se voient confrontés à un projet d'accord hésitant qui s'arrête à mi-chemin ; et il n'est pas du tout certain qu'un renforcement de la coopération sous la forme d'un traité international qui ne contiendrait pas de dispositions adéquates, ou n'autoriserait pas des prises de décisions centralisées et un contrôle juridictionnel pour ce qui est des domaines où la coordination est susceptible d'échouer indéfiniment, puisse jouer un rôle s'agissant de regagner la confiance des marchés et de triompher de la crise.

2. Mesures susceptibles d'être prises dans la législation de l'Union européenne

Certaines des mesures envisagées par ce projet d'accord pourraient être, comme nous l'avons montré plus haut, mises en œuvre par le biais de la législation secondaire et immédiatement transformées en législation européenne contraignante:

- a. La règle de réduction de la dette (article 4 du projet) pourrait être adoptée par un règlement au titre de l'article 121(6), combiné à l'article 136(1)(a) du TFUE (cf. rubrique II.1.b ci-dessus).
- b. L'obligation de mettre en place et de présenter à la Commission européenne et au Conseil un « programme de partenariat budgétaire et économique » incluant une description détaillée des réformes structurelles (article 5 du projet) pourrait être adoptée par un règlement en vertu de l'article 126(14) (première option) du TFUE, moyennant une action unanime du Conseil (cf. rubrique II.1.c ci-dessus).
- c. La transmission d'informations à la Commission concernant les émissions de titres de créance (article 6 du projet d'accord) pourrait être rendue obligatoire dans les États membres de la zone euro, au moyen d'un règlement en vertu des articles 121(6) et 136(1)(a) du TFUE (cf. section II.1.d ci-dessus).
- d. Les efforts visant à œuvrer « à la définition d'une politique économique qui favorise la croissance », visés à l'article 9 du projet d'accord, ainsi qu'à discuter et à coordonner toutes les réformes politiques économiques majeures des États membres, comme le stipule l'article 11 du projet d'accord, pourraient leur être imposés par la législation secondaire en vertu des articles 121(6) et 136(1)(b) du TFUE (cf. rubrique II.1.g ci-dessus).
- e. L'approfondissement de l'intégration fiscale, comme le stipule le paragraphe 5 de la Déclaration, pourrait être complété par une législation se référant à l'article 113 du TFUE (pour ce qui est de la taxation indirecte) et à l'article 115 du TFUE (pour ce qui

est de la taxation directe). Toutefois, ces dispositions exigent une décision unanime de la part du Conseil.

f. De nouvelles dispositions en matière de surveillance des projets de plans budgétaires des États membres, stipulées dans la proposition de la Commission du 23 novembre 2011 et mentionnées au paragraphe 6 de la Déclaration, pourraient être adoptées par le Conseil en vertu des articles 136(1)(a) et 121(6) du TFUE.

3. Conflits entre l'accord et les traités de l'UE

Toutefois, certaines des mesures ou obligations prévues dans le projet d'accord se retrouveront probablement en porte-à-faux avec les traités ou la législation secondaire existante de l'Union européenne:

a. L'accord des parties contractantes consistant à s'engager « à appuyer les propositions ou recommandations présentées par la Commission européenne » (article 7 du projet d'accord) risque, dans ses deux interprétations possibles, de court-circuiter, et donc de contrecarrer, le dialogue économique prévu à l'article 2a du règlement 1467/1997 tel que modifié par le règlement 1177/2011 (cf. rubrique II.1.e ci-dessus).

b. Le pouvoir dont dispose la Cour de Justice de l'Union européenne de statuer sur le non-respect de l'article 3(2) du projet est à la fois très restreint et fortement susceptible de se révéler inefficace si l'on considère que seuls les États membres peuvent porter une affaire devant la Cour, et que la Commission ne le peut pas. Toutefois, le projet d'accord va au-delà du champ de l'article 273 du TFUE, dans la mesure où il prévoit que la Cour, en cas de non-respect, fixe un délai pour que le défendeur se mette en conformité avec larrêt (cf. rubrique II.1.f ci-dessus). Habiliter la Commission à porter des affaires de non-respect de l'accord devant la Cour de Justice de l'Union européenne, mais aussi habiliter cette même Cour de Justice à infliger des amendes à un État membre irait encore plus loin au-delà de ce que permettent l'article 273 du TFUE et le principe d'attribution. Cela ne deviendrait possible que grâce à une modification officielle du Traité (cf. rubriques II.1.f et II.2 ci-dessus).

c. Il n'est pas possible de créer de nouvelles obligations et responsabilités des institutions européennes, comme stipulé à l'article 5(2) du projet d'accord révisé, s'agissant de définir le contenu et le format des programmes devant être élaborés et communiqués par les parties contractantes, ou de superviser les informations que celles-ci transmettent à la Commission et au Conseil, sans apporter une modification officielle aux Traités (cf. rubrique III.2 ci-dessus)

d. L'article 13 du projet d'accord, qui institue un Sommet de l'euro dont le nombre de participants serait limité, en tant qu'institution parallèle au Conseil européen, risque d'empiéter sur les responsabilités du Conseil européen et sur son fonctionnement correct et indépendant. Comme dans le cas de la création de l'eurogroupe, une modification officielle des Traités serait requise (cf. rubrique II.1.h ci-dessus).

4. Modifications apportées au projet d'accord et perspectives

Le projet d'accord, comme nous l'avons expliqué, ne suffit pas pour résoudre les problèmes auxquels l'Union européenne se voit actuellement confrontée. Les considérations de souveraineté nationale continuent de bloquer le processus nécessaire, qui peut être réalisé si l'on procède à des modifications courageuses des Traités, notamment en ce qui concerne l'asymétrie existante de l'UEM. Toutefois, tant qu'aucun consensus – pourtant nécessaire – sur les démarches clés à entreprendre n'est en vue, le projet d'accord – en tant que premier pas vers la réforme – doit être adopté par le plus grand nombre possible d'États membres. Toutefois, hormis les points qui doivent vraiment être débattus, il convient également d'examiner certaines autres questions avant l'achèvement des négociations.

- a. Aucun calendrier n'a été fixé pour l'exécution des obligations des parties contractantes en vertu de l'article 3 du projet d'accord. Dans ces circonstances, comment les dispositions relatives au contrôle juridictionnel de leur exécution par la Cour de Justice de l'Union européenne pourraient-elles donc devenir opérationnelles? En conséquence, l'article 3 du projet d'accord devrait inclure une date limite pour l'achèvement des réformes nationales.
- b. Pourquoi le non-respect, par les parties contractantes, des dispositions de l'accord autres que l'application de l'article 3 ne ferait-il pas l'objet d'un contrôle juridictionnel?¹ Le problème pourrait être résolu dans la mesure où il est possible d'instituer les obligations visées au titre de la législation secondaire. Toutefois, il existe une marge de manœuvre pour étendre le champ des procédures lancées en vertu de l'article 273 du TFUE, cette extension étant de surcroît nécessaire.
- c. Afin de garantir une légitimité démocratique adéquate des politiques devant être adoptées, avec la participation des autorités budgétaires des États membres et de l'Union européenne, et de rendre ainsi le système renforcé de coordination et de surveillance acceptable aux yeux des parlements nationaux, les articles 9 et 12 du projet doivent être révisés afin d'associer plus étroitement les parlements nationaux aux processus en question.
- d. À plus long terme, une réforme complète des Traités sera nécessaire en vue d'attribuer à l'Union européenne des pouvoirs lui permettant d'élaborer des politiques économiques et budgétaires communes, et ce en donnant aux parlements un rôle décisif dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques, et en créant des mécanismes efficaces destinés à garantir la croissance ainsi que la cohésion économique et sociale dans toute l'Union.
- e. En ce qui concerne le Royaume-Uni et les autres États membres qui pourraient se montrer réticents à soutenir les modifications des traités qui sont nécessaires pour mettre en place les fondements d'une UEM durable, nous devons souligner le fait que les obligations et objectifs généraux des traités, et en particulier ceux définis aux articles 3(4) du TUE et 120-144 du TFUE (moyennant les exceptions qui y sont mentionnées), sont contraignants pour tous les États membres. Par conséquent, tous les États membres sont obligés, en vertu des principes de loyauté et de coopération

¹ Point apparemment modifié dans le projet révisé d'accord (article 8).

visés à l'article 4(3) du TUE, de contribuer à la réalisation de ces objectifs et, notamment, de promouvoir le développement de l'UEM et d'œuvrer activement à éviter l'effondrement de celle-ci.

(Achevé le dimanche 8 janvier 2012 à 14h30)