



N° 4337

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2012.

PROJET DE LOI

(Procédure accélérée)

*autorisant la **ratification** de la **décision** du **Conseil européen**
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**,*

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. François FILLON,
Premier ministre,

PAR M. Alain JUPPÉ,
ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

1° Le Conseil européen a adopté le 25 mars 2011 une décision 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.

2° Cette décision s'inscrit dans le cadre de la stratégie globale mise en œuvre afin de préserver la stabilité financière de l'Europe et de l'Union monétaire.

En réponse à la crise de la dette souveraine et aux tensions au sein de la zone euro, plusieurs initiatives importantes ont en effet été décidées par l'Union européenne ou par les États membres de la zone euro. Elles visent à renforcer la gouvernance économique de l'Union européenne ; à améliorer le fonctionnement et les disciplines du Pacte de stabilité et de croissance ; à prévenir les déséquilibres macroéconomiques par une meilleure surveillance multilatérale ; à mieux coordonner, en particulier à travers le « pacte pour l'euro plus », les politiques nationales pour améliorer la convergence et la compétitivité des économies.

Dans ce contexte, des instruments nouveaux de soutien et d'assistance ont également été établis pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. C'est ainsi que, dans le prolongement du sommet des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 7 mai 2010⁽¹⁾, a été créé un mécanisme européen d'assistance financière, reposant sur deux éléments :

– un mécanisme européen de stabilité financière (MESF), de nature communautaire, institué par le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010⁽²⁾. Il permet d'octroyer, sous conditions, un soutien financier aux États membres confrontés à des difficultés causées par des circonstances exceptionnelles au-delà de leur contrôle, conformément à l'article 122 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union

(1) Cf. déclaration des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro (Bruxelles, 7 mai 2010) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/114311.pdf.

(2) In JO L 118 du 12.5.2010, p. 1.

européenne (TFUE). Ce mécanisme est doté d'une enveloppe de 60 Mds € correspondant à la garantie qui peut être apportée par le budget européen ;

– un fonds européen de stabilité financière (FESF), structure intergouvernementale créée sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois par un accord-cadre signé le 7 juin 2010⁽³⁾ par les États membres de la zone euro. Le FESF peut lever des fonds sur les marchés pour prêter ou acheter de la dette souveraine de pays partie à l'accord jusqu'à un montant de 440 Mds €: il peut bénéficier à cette fin de la garantie des États membres participants.

Il a également été convenu que, le cas échéant, le mécanisme européen d'assistance financière pourrait être complété par une participation du Fonds monétaire International (FMI).

3° Le FESF a cependant été établi pour une durée limitée de trois ans : aux termes de l'accord-cadre précité, il ne pourra accorder de nouvelle assistance financière après le 30 juin 2013. Au-delà du dispositif d'urgence défini au printemps 2010, la réflexion s'est ainsi engagée sur le principe et sur les modalités d'un mécanisme pérenne de résolution des crises.

a) Dans cette perspective, une révision des traités est apparue nécessaire à certains partenaires pour des raisons de plus grande sécurité juridique.

Cette option a été en particulier défendue par l'Allemagne dès le début des travaux du groupe de travail sur la gouvernance économique établi en mars 2010 et présidé par M. Van Rompuy. Dans une contribution⁽⁴⁾ aux travaux du groupe, en date du 19 mai 2010, les autorités allemandes notent ainsi que « si notre objectif est de créer un cadre fort et durable pour l'Union monétaire, nous devons également prendre en considération la possibilité d'amendements aux traités ».

Cette orientation a également été endossée par les autorités françaises.

b) En écho, le groupe de travail sur la gouvernance économique a estimé dans son rapport final⁽⁵⁾ du 21 octobre 2010 « qu'il faut établir, à

(3) Depuis lors, l'accord-cadre a fait l'objet de modifications pour tenir des orientations fixées par les chefs d'État ou de gouvernement afin d'étendre les modalités d'intervention du FESF. Le texte actuellement d'application est daté d'octobre 2011. (http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf).

(4) Cf. http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_97140/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Europa/Der__Euro/20100520-Task-Force.html.

(5) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st15/st15302.fr10.pdf>.

moyen terme, un cadre crédible de résolution de crise pour la zone euro permettant de faire face aux difficultés sur les marchés financiers et d'éviter la contagion. Il faudra examiner soigneusement l'aléa moral inhérent à tout cadre de résolution de crise. Ce cadre devra entre autres prévoir des mesures incitant plus fortement les États membres à mener des politiques budgétaires et macroéconomiques saines et globales et incitant aussi les acteurs des marchés financiers à faire preuve de responsabilité dans leur activité de prêt, tout en respectant les prérogatives et l'indépendance du Système européen de banques centrales.

« Un mécanisme nouveau de ce type doit contribuer à prévenir l'instabilité financière dans la zone euro en l'absence de perspective réaliste de financement sur les marchés. Parmi les aspects à examiner concernant un futur mécanisme permanent figurent notamment le rôle du secteur privé, le rôle du FMI et la très stricte conditionnalité à laquelle doit être subordonnée l'action menée dans le cadre de ce type d'instrument. (...) »

« La mise en place d'un cadre de résolution de crise exige de plus amples travaux. Étant donné que des modifications du traité peuvent s'avérer nécessaires, en fonction des caractéristiques spécifiques de ce cadre, cette question relève du Conseil européen ».

c) Ainsi saisis, les chefs d'État ou de Gouvernement, lors de leur réunion des 28 et 29 octobre 2010, sont convenus de la nécessité « que les États membres établissent un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ». Ils ont invité le président du Conseil européen « à engager avec les membres du Conseil européen des consultations sur une modification limitée du traité nécessaire à cet effet, sans toucher à l'article 125 TFUE (clause de non renflouement, dite de « no bail-out »⁽⁶⁾) ».

4° Un accord politique a été trouvé lors du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 :

a) Les chefs d'État ou de Gouvernement ont décidé « que le traité devait être modifié afin que les États membres de la zone euro mettent en

(6) Pour mémoire, l'article 125 TFUE stipule que « l'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. »

place un mécanisme permanent pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble (mécanisme européen de stabilité). Ce mécanisme remplacera le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui seront maintenus jusqu'en juin 2013. Étant donné que ce mécanisme est conçu pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, le Conseil européen a décidé qu'il ne sera plus utile de recourir à l'article 122, paragraphe 2, à ces fins. Les chefs d'État ou de gouvernement sont donc convenus que cette disposition ne devrait pas être utilisée à ces fins » ;

b) Le Conseil européen a approuvé le texte du projet de décision modifiant le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur la base d'une proposition présentée par la Belgique, alors présidente en exercice du Conseil ;

c) Il a décidé enfin de recourir à la procédure de révision simplifiée des traités, conformément à l'article 48, paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne.

Celui-ci stipule que « le Gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

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

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

La procédure de révision simplifiée, contrairement à la procédure de révision ordinaire visée aux paragraphes 2 à 5 de l'article 48 TUE, ne requiert en particulier pas la convocation d'une conférence intergouvernementale ni, *a fortiori* celle d'une convention. Elle est cependant soumise à plusieurs conditions qui se trouvent, en l'espèce, satisfaites :

– la révision doit porter sur une disposition figurant dans la partie III du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. C'est bien le cas de l'article 136 TFUE, qui figure précisément dans la partie III (les politiques et actions internes de l'Union) du TFUE, titre VIII (la politique économique et monétaire), chapitre 4 (dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro) du traité ;

– la révision ne peut accroître les compétences attribuées à l'Union européenne. En l'occurrence, la modification du traité ouvre aux États membres de la zone euro la faculté d'établir, entre eux, un mécanisme de stabilité en dehors du cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne, à travers la conclusion d'un « accord intergouvernemental » ;

– la révision requiert une consultation de la Commission, du Parlement européen et de la Banque centrale européenne s'agissant disposition du traité propre aux États membres dont la monnaie est l'euro. Ces trois institutions ont rendu leur avis respectivement le 15 février 2011⁽⁷⁾, le 23 mars 2011⁽⁸⁾ et le 17 mars 2011⁽⁹⁾.

5° Sur cette base, le Conseil européen a pu adopter formellement sa décision n° 2011/199/UE le 25 mars 2011.

Cet acte doit être lu à la lumière des conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre auxquelles il se réfère et dont il reprend plusieurs éléments, en particulier dans ses considérants.

Le **considérant (3)** se réfère aux conclusions pertinentes du Conseil européen sur les caractéristiques du futur mécanisme européen de stabilité : octroi d'une assistance en dernier ressort, conditionnalité stricte. Au-delà, la mention explicite aux points 1 à 4 des conclusions renvoie aux « composantes générales du futur mécanisme » agréées par l'Eurogroupe et repris dans sa déclaration du 28 novembre 2010.

(7) COM(2011) 70 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0070:FIN:FR:PDF>).

(8) Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen 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 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0103+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

(9) Avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2011 sur un projet de décision du Conseil européen 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. In JOUE C 140 du 11.5.2011, pp. 8 et suivantes (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:140:0008:0011:FR:PDF>).

Le **considérant (4)** rappelle la décision politique du Conseil européen selon laquelle, une fois le mécanisme de stabilité en vigueur, il ne sera plus recouru à l'article 122 paragraphe 2 TFUE pour l'octroi d'une assistance financière à un État de la zone euro.

Pour mémoire, l'article 122 paragraphe 2 TFUE stipule que « lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise ».

La décision de ne plus recourir après 2013 aux dispositions de l'article 122 paragraphe 2 TFUE fait suite à une demande du Royaume-Uni, afin que ce dernier ne se trouve pas à l'avenir dans l'obligation de participer financièrement, à travers sa contribution au budget européen, à un plan d'assistance en faveur d'un État de la zone euro.

Le **considérant (6)** souligne que la décision modifie une disposition de la troisième partie du TFUE et n'accroît pas les compétences attribuées à l'Union dans les traités.

Un tel rappel peut paraître surabondant, s'agissant d'une condition qui, d'une part, est expressément prévue par le traité pour la mise en œuvre de la procédure de révision simplifiée, d'autre part est rappelée au premier considérant de la décision. Il a cependant été jugé nécessaire dans la perspective des procédures ultérieures d'approbation nationale : *a contrario*, le transfert de nouvelles compétences à l'Union européenne peut constituer chez plusieurs États membres un élément déclencheur de la procédure de ratification par voie référendaire.

L'**article 1^{er}** de la décision introduit la modification proprement dite apportée à l'article 136 TFUE.

Cet article stipule que :

« 1. Afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes des traités, le Conseil adopte, conformément à la procédure pertinente parmi celles visées aux articles 121 et 126, à l'exception de la procédure prévue à l'article 126, paragraphe 14, des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro pour :

« a) Renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire ;

« b) Élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance ;

« 2. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres dont la monnaie est l'euro prennent part au vote sur les mesures visées au paragraphe 1.

« La majorité qualifiée desdits membres se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a). »

La décision n° 2011/199/UE y ajoute un paragraphe 3, qui se lit comme suit :

« 3. Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

Il résulte de cette rédaction les éléments suivants : le mécanisme de stabilité financière est de nature intergouvernementale ; il est établi par les seuls États membres de la zone euro, à leur seul bénéfice ; son activation constitue une option de dernier ressort (« si cela est indispensable ») ; enfin, l'accès à l'assistance financière fournie par le mécanisme est accordé sous une stricte conditionnalité. Ces éléments font écho au considérant (3) de la décision : ils sont précisés et développés dans les « composantes générales du futur mécanisme », endossées par le Conseil européen parallèlement à l'adoption de la décision n° 2011/199/UE.

L'**article 2** fixe le calendrier d'entrée en vigueur de la décision.

Il convient de relever que les États membres disposaient déjà de la compétence de mettre en place un mécanisme de stabilité financière et que la révision de l'article 136 TFUE a une portée purement reconnaitive et non habilitative. Dès lors, il est possible, d'un point de vue juridique, de mettre en place un tel mécanisme avant même l'entrée en vigueur de la présente décision.

6° Pour mémoire, une première version du traité instituant le mécanisme européen de stabilité a été signée le 11 juillet 2011 par les

ministres des Finances des pays membres de la zone euro. Les orientations nouvelles fixées par les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro dans leur déclaration du 21 juillet 2011 ont cependant conduit à rouvrir l'examen du texte. La signature du traité instituant le mécanisme européen de stabilité qui, dans sa version révisée tient compte également des orientations contenues dans la déclaration du 9 décembre 2011, est prévue le 2 février 2012 à Bruxelles. Il fait l'objet d'un projet de loi distinct aux fins d'autoriser sa ratification.

Telles sont les principales observations qu'appelle la décision du Conseil européen 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. Cette décision, étant relative à l'organisation internationale, est soumise au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décède :

Le présent projet de loi autorisant la ratification de la décision du Conseil européen 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, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification de la décision du Conseil européen 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, adoptée à Bruxelles, le 25 mars 2011, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 8 février 2012.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :
*Le ministre d'État, ministre des affaires
étrangères et européennes*

Signé : Alain JUPPÉ

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION DU CONSEIL EUROPÉEN

du 25 mars 2011

modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro

(2011/199/UE)

LE CONSEIL EUROPÉEN,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 48, paragraphe 6,

vu le projet de révision de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne soumis au Conseil européen par le gouvernement belge le 16 décembre 2010,

vu l'avis du Parlement européen ⁽¹⁾,

vu l'avis de la Commission européenne ⁽²⁾,

après avoir obtenu l'avis de la Banque centrale européenne ⁽³⁾,

considérant ce qui suit:

(1) L'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne (TUE) autorise le Conseil européen, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, de la Commission ainsi que, dans certains cas, de la Banque centrale européenne, à adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Une telle décision ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités et son entrée en vigueur est subordonnée à son approbation ultérieure par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

(2) Lors de la réunion du Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010, les chefs d'État ou de gouvernement sont convenus qu'il était nécessaire que les États membres établissent un mécanisme permanent de gestion de crise

pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et ont invité le président du Conseil européen à engager avec les membres du Conseil européen des consultations sur une modification limitée du traité nécessaire à cet effet.

(3) Le 16 décembre 2010, le gouvernement belge a soumis, conformément à l'article 48, paragraphe 6, premier alinéa, du TUE, un projet tendant à la révision de l'article 136 du TFUE, consistant à ajouter un paragraphe prévoyant que les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble et que l'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité. Parallèlement, le Conseil européen a adopté des conclusions sur le futur mécanisme de stabilité (points 1 à 4).

(4) Le mécanisme de stabilité constituera l'instrument nécessaire pour faire face à des situations dans lesquelles la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble est menacée, comme cela a été le cas en 2010, et contribuera ainsi à préserver la stabilité économique et financière de l'Union elle-même. Lors de sa réunion des 16 et 17 décembre 2010, le Conseil européen est convenu que, étant donné que ce mécanisme est conçu pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, il ne sera plus utile de recourir à l'article 122, paragraphe 2, du TFUE à ces fins. Les chefs d'État ou de gouvernement sont donc convenus que cette disposition ne devrait pas être utilisée à ces fins.

(5) Le 16 décembre 2010, le Conseil européen a décidé, conformément à l'article 48, paragraphe 6, deuxième alinéa, du TUE, de consulter le Parlement européen et la Commission au sujet du projet. Il a également décidé de consulter la Banque centrale européenne. Le Parlement européen ⁽¹⁾, la Commission ⁽²⁾ et la Banque centrale européenne ⁽³⁾ ont émis un avis sur le projet.

⁽¹⁾ Avis du 23 mars 2011 (non encore paru au Journal officiel).

⁽²⁾ Avis du 15 février 2011 (non encore paru au Journal officiel).

⁽³⁾ Avis du 17 mars 2011 (non encore paru au Journal officiel).

- (6) La modification concerne une disposition de la troisième partie du TFUE et n'accroît pas les compétences attribuées à l'Union dans les traités,

règles constitutionnelles respectives pour l'approbation de la présente décision.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

À l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le paragraphe suivant est ajouté:

«3. Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.»

Article 2

Les États membres notifient sans délai au secrétaire général du Conseil l'accomplissement des procédures requises par leurs

La présente décision entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013, à condition que toutes les notifications visées au premier alinéa aient été reçues ou, à défaut, le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications visées au premier alinéa.

Article 3

La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 25 mars 2011.

Par le Conseil européen

Le président

H. VAN ROMPUY

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro

NOR : MAEX1203177L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs

1- En réponse à la crise de la dette souveraine, un mécanisme européen d'assistance financière a été établi au printemps 2010, qui repose sur deux éléments :

- un mécanisme européen de stabilité financière (MESF), établi par le règlement n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, sur le fondement de l'article 122 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le MESF permet d'accorder un prêt ou une ligne de crédit, dans une limite de 60 Mds € correspondant à la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres ;

- un fonds européen de stabilité financière (FESF), dispositif de nature intergouvernementale, établi par un accord-cadre signé le 7 juin 2010. Il est doté d'une capacité de prêt de 440 Mds €, garantie par les Etats signataires à hauteur de leur part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne (BCE).

Ces instruments ont cependant été établis pour une durée limitée de trois ans.

Le Conseil européen est convenu lors de sa session des 28 et 29 octobre 2010 de la nécessité « *que les États membres établissent un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble* ». Dans cette perspective, il a parallèlement invité examiner les voies d'« *une modification limitée du traité nécessaire à cet effet* ».

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de la décision du Conseil européen

- Conséquences politiques

La décision concrétise la détermination du Conseil européen et des Etats membres de l'Union européenne à prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, y compris la mise en place d'un mécanisme permanent de gestion de crise.

Une révision des traités est apparue nécessaire à certains partenaires pour des raisons de plus grande sécurité juridique. Cette option a été en particulier défendue par l'Allemagne dès le début des travaux du groupe de travail sur la gouvernance économique établi en mars 2010 et présidé par M. Van Rompuy. Dans une contribution¹ aux travaux du groupe, en date du 19 mai 2010, les autorités allemandes notent ainsi que « *si notre objectif est de créer un cadre fort et durable pour l'Union monétaire, nous devons également prendre en considération la possibilité d'amendements aux traités* ». Cette orientation a également été endossée par les autorités françaises.

Comme le note le rapport du Président du Conseil européen relatif aux consultations engagées sur le mécanisme de stabilité pour la zone euro² soumis au Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, « *toutes les délégations ont confirmé qu'elles étaient disposées à envisager d'apporter au traité les modifications limitées nécessaires à cet effet* ».

- Conséquences juridiques et financières

a) Lors de sa réunion des 16 et 17 décembre 2010, le Conseil européen a approuvé plusieurs orientations :

▪ le principe d'une révision du traité. Le Conseil européen « *a décidé que le traité devait être modifié afin que les États membres de la zone euro mettent en place un mécanisme permanent pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble (mécanisme européen de stabilité). Ce mécanisme remplacera le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui seront maintenus jusqu'en juin 2013* » ;

▪ le recours à la procédure de révision simplifiée, telle que visée à l'article 48 paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne. Pour mémoire, cet article stipule précisément que :

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

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

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

¹ Cf http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_97140/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/20100520-Task-Force.html

² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st00/st00031.fr10.pdf>

▪ le Conseil européen s'est accordé sur un projet de décision modifiant l'article 136 TFUE, présenté le 16 décembre par la Belgique qui exerçait alors la présidence du Conseil.

b) Comme le requiert le traité, le projet a été soumis à la consultation de la Commission, du Parlement européen et de la Banque centrale européenne. Ces trois institutions ont rendu leur avis respectivement le 15 février 2011³, le 23 mars 2011⁴ et le 17 mars 2011⁵.

c) Pratiquement, la décision du Conseil européen ajoute à la rédaction actuelle de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) un paragraphe 3, qui se lit comme suit :

«3. Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

d) La décision du Conseil européen du 25 mars 2011 reconnaît ainsi aux Etats membres de la zone euro la faculté d'établir entre eux ce mécanisme permanent. Il convient de relever que les Etats membres disposaient déjà de la compétence de mettre en place un mécanisme de stabilité financière et que la révision de l'article 136 TFUE a une portée purement recognitive et non habilitative. Dès lors, il est possible, d'un point de vue juridique, de mettre en place un tel mécanisme avant même l'entrée en vigueur de la présente décision, dès lors que ce mécanisme n'est pas contraire au droit de l'Union.

Une première version du traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) a été signé par les ministres des finances des pays membres de la zone euro le 11 juillet. Les nouvelles orientations fixées par les Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro dans leur déclaration du 21 juillet ont imposé une adaptation du texte qui, dans sa version révisée, a été signée le 23 janvier 2012.

e) Si la décision du Conseil européen n'emporte pas en soi de modification de la législation nationale ni de conséquences financières, il en va autrement du traité instituant le mécanisme de stabilité financière. L'autorisation de ratification de ce traité fait l'objet d'un projet de loi distinct. La présente décision fait l'objet d'un projet de loi portant autorisation de ratification dans la mesure où la modification de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sans constituer le fondement juridique préalable indispensable à la création d'un mécanisme de stabilité financière, peut être considérée comme une modification substantielle à ce traité. La présente décision relève ainsi des traités relatifs à l'organisation internationale dont la ratification ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi.

³ COM(2011) 70 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0070:FIN:FR:PDF>)

⁴ Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen 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 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0103+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>)

⁵ Avis de la Banque centrale européenne du 17 mars 2011 sur un projet de décision du Conseil européen 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. In JOUE C 140 du 11.5.2011, pp. 8 et suivantes (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:140:0008:0011:FR:PDF>)

f) A noter enfin que, conformément aux conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre dont les termes sont repris au considérant (4) de la décision du 25 mars 2011, une fois le mécanisme de stabilité en vigueur, il ne sera plus recouru à l'article 122 paragraphe 2 TFUE pour l'octroi d'une assistance financière à un Etat de la zone euro.

III. – Historique des négociations

a) Dans la déclaration commune du Président de la République et de la Chancelière fédérale d'Allemagne adoptée à Deauville le 18 octobre 2010, la France et l'Allemagne ont appelé à une révision du traité afin, en particulier, de permettre *« l'établissement d'un mécanisme permanent et robuste pour assurer un traitement ordonné des crises dans le futur, comprenant les arrangements nécessaires pour une participation adéquate du secteur privé et permettant aux Etats membres de prendre les mesures coordonnées appropriées pour préserver la stabilité financière dans la zone euro. »*

b) Lors de leur réunion des 28 et 29 octobre 2010, les chefs d'Etat ou de gouvernement sont convenus de la nécessité *« que les États membres établissent un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble »*.

Ils ont invité le président du Conseil européen *« à engager avec les membres du Conseil européen des consultations sur une modification limitée du traité nécessaire à cet effet, sans toucher à l'article 125 TFUE (clause de "no bail-out") »*.

c) Le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 a approuvé les conclusions suivantes :

« 1. Le Conseil européen a salué le rapport présenté par son président dans le prolongement de ses conclusions des 28 et 29 octobre 2010. Il a décidé que le traité devait être modifié afin que les États membres de la zone euro mettent en place un mécanisme permanent pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble (mécanisme européen de stabilité). Ce mécanisme remplacera le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui seront maintenus jusqu'en juin 2013. Étant donné que ce mécanisme est conçu pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble, le Conseil européen a décidé qu'il ne sera plus utile de recourir à l'article 122, paragraphe 2, à ces fins. Les chefs d'État ou de gouvernement sont donc convenus que cette disposition ne devrait pas être utilisée à ces fins.

« 2. Le Conseil européen a approuvé le texte du projet de décision modifiant le TFUE qui figure à l'annexe I. Il a décidé de lancer immédiatement la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 6, du TUE. La consultation des institutions concernées devrait s'achever à temps pour permettre l'adoption formelle de la décision en mars 2011, l'accomplissement des procédures nationales d'approbation d'ici la fin de 2012 et l'entrée en vigueur du traité modifié le 1^{er} janvier 2013.

« 3. Le Conseil européen a également demandé aux ministres des finances de la zone euro et à la Commission d'achever, d'ici mars 2011, les travaux portant sur l'accord intergouvernemental instituant le futur mécanisme, en y intégrant les composantes générales décrites dans la déclaration de l'Eurogroupe en date du 28 novembre 2010, que le Conseil européen a approuvées (annexe II). Ce mécanisme sera activé d'un commun accord entre les États membres de la zone euro en cas de risque pesant sur la stabilité de la zone euro dans son ensemble.

« 4. Les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro seront associés à ces travaux s'ils le souhaitent. Ils peuvent décider de participer à des opérations menées dans le cadre du mécanisme, au cas par cas. »

d) La décision « 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 » a été formellement adoptée par le Conseil européen le 25 mars 2011. L'acte a été publié au journal officiel de l'Union européenne du 6 avril 2011⁶.

IV. - Etat des signatures et ratifications

La décision n° 2011/199/UE a été adoptée par le Conseil européen, conformément à l'article article 48 paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne. A ce titre, elle a été formellement signée par le président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy

Conformément à l'article 48 paragraphe 6 précité, cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

A ce stade, aucun pays n'a notifié au Secrétariat général du Conseil l'achèvement de sa procédure nationale de ratification.

V. - Déclarations ou réserves

La France n'a fait aucune déclaration ni émis aucune réserve lors de l'adoption de la décision.

A noter en revanche que Chypre et Malte ont fait une déclaration commune, inscrite au procès-verbal de la réunion du Conseil européen des 24 et 25 mars⁷ et qui se lit comme suit :

« Sans préjudice de l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le fait qu'il soit précisé dans la proposition de modification de l'article 136 du TFUE que le "mécanisme de stabilité sera activé d'un commun accord, si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble" n'empêche pas de plein droit que le mécanisme soit utilisé pour fournir une assistance financière à tout État membre dont la monnaie est l'euro, puisque la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble est indissociablement liée au fait qu'elle forme un tout et à la stabilité financière de tous ses membres ».

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:FR:PDF>

⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st00/st00016.fr11.pdf>

