



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13 septembre 2012
sj.f(2012)1243325

Traduction française
ORIG. : EN

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées, conformément à l'article 23, paragraphe 2, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la

COMMISSION EUROPÉENNE

représentée par M. Luis Romero Requena, directeur général, M. Ben Smulders, conseiller juridique principal, et M. Jean-Paul Keppenne, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M. Antonio Aresu, conseiller juridique, 11 rue A. Weicker, L-2721 Luxembourg,

dans l'affaire C-370/12

THOMAS PRINGLE

et

LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE D'IRLANDE

L'IRLANDE ET L'ATTORNEY GENERAL

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par la Supreme Court et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur la validité de la décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 et sur l'interprétation des traités, des principes généraux du droit de l'Union et de la Charte des droits fondamentaux, afin de déterminer si un État membre dont la monnaie est l'euro est habilité à conclure et à ratifier un accord international tel que le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.

I. LES DISPOSITIONS DU DROIT DE L'UNION APPLICABLES EN LA MATIÈRE

A. Les traités actuels

1. Les traités prévoient l'établissement d'une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. L'union monétaire a été mise en place entre les États membres dont la monnaie est l'euro (ci-après «les États membres de la zone euro»). Pour ces États membres la politique monétaire relève de la compétence exclusive de l'Union. Elle est exclusivement mise en œuvre par l'intermédiaire du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE), qui agissent en toute indépendance (article 130 TFUE).
2. Les traités prévoient que les États membres «coordonnent» leurs politiques économiques au sein du Conseil. Ils restent libres de conduire eux-mêmes leur politique économique, mais l'article 121, paragraphe 1, TFUE les oblige à les considérer comme une question d'intérêt commun et à les coordonner au sein du Conseil en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union et dans le contexte des grandes orientations économiques. Les modalités d'application de l'article 121 TFUE ont été adoptées par le règlement n° 1466/97¹.
3. En outre, les articles 122 à 126 TFUE ont été introduits par le traité de Maastricht en vue d'assurer et de garantir que les États membres assument la responsabilité de leurs propres politiques budgétaires. Ces articles s'appliquent à l'ensemble des États membres, qui sont tous censés entrer dans la zone euro à un moment donné (à l'exception du Royaume-Uni et du Danemark²).

¹ 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, JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² Voir les protocoles n°s 15 et 16 aux traités.

4. L'article 122, paragraphe 2, TFUE autorise le Conseil à décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent. Cette disposition habilite le Conseil à accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à un État membre dont les difficultés résultent de «*catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle*».
5. L'article 123 TFUE interdit aux banques centrales d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit à l'Union ou aux États membres (interdiction du financement monétaire). L'article 124 TFUE interdit toute mesure établissant un accès privilégié de l'Union ou des États membres aux institutions financières. Cela signifie que les gouvernements ne doivent pas avoir accès au financement par les banques centrales et que les institutions financières ne doivent pas être tenues d'acheter des obligations d'État pour financer le déficit du secteur public.
6. Selon la clause «de non-renflouement» énoncée à l'article 125 TFUE, l'Union et les États membres ne répondent pas des engagements d'autres États membres, ni ne les prennent à leur charge. Chaque État membre doit assumer la gestion de sa propre dette et veiller à être en mesure d'honorer ses engagements. Il doit être clair que ni l'Union, ni les autres États membres ne sont garants des dettes d'un État membre. Cette règle vise à faire en sorte que les marchés financiers «disciplinent» les États membres dont les politiques budgétaires ne sont pas saines en imposant des conditions différenciées sur leurs titres et, en dernier ressort, en refusant de leur accorder des crédits. La seule exception à la clause «de non-renflouement» concerne les «*garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique*». Cette disposition n'a jamais été appliquée ni interprétée par la Cour de justice.
7. L'article 126 TFUE instaure une procédure de contrôle de la situation budgétaire des États membres, qui vise à éviter les déficits publics excessifs. Dans le cadre de cette procédure, les institutions de l'Union, et notamment la Commission et le Conseil, contrôlent les niveaux de déficit et de dette publics dans les États membres. Le déficit doit être maintenu sous la barre des 3 % du PIB et la dette publique ne doit en principe pas dépasser 60 % du

PIB. Les modalités d'application de l'article 126 TFUE ont été adoptées par le règlement n° 1467/97³.

8. Le cadre juridique de la coordination économique et de la surveillance budgétaire décrit ci-dessus a été considérablement renforcé par le train de mesures législatives «six-pack» entré en vigueur en décembre 2011⁴.

B. La décision du Conseil européen

9. Le 25 mars 2011, le Conseil européen a adopté une décision modifiant l'article 136 TFUE «en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro»⁵. L'article premier de cette décision ajoute un nouveau paragraphe 3 à l'article 136 TFUE. L'article 2 précise que la décision entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013, à condition que les 27 notifications relatives à l'accomplissement des procédures nationales aient été reçues ou, à défaut, le premier jour du mois suivant la réception de la dernière desdites notifications.

³ 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, JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

⁴ Règlements (UE) n°s 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 et 1177/2011 et directive 2011/85/UE, JO L 306 du 23.11.2011, p. 1. Les nouvelles règles visent, en premier lieu, à renforcer le pacte de stabilité et de croissance (PSC) afin d'éviter les situations budgétaires insoutenables et de les corriger rapidement au cas où elles surviendraient malgré tout. La réforme touche à la fois le volet préventif du PSC (les procédures visant à encourager la surveillance et la coordination des politiques économiques et à empêcher l'apparition de déficits publics excessifs) et son volet correctif – la procédure de déficit excessif (PDE). De nouveaux mécanismes d'exécution, notamment des mesures de dissuasion financière et des amendes, s'appliquent aux États membres de la zone euro qui ne se conforment pas à leurs obligations. Par ailleurs, le train de mesures législatives «six-pack» a introduit de nouvelles dispositions relatives au critère de la dette fixé par le PSC. Il est désormais possible d'ouvrir une PDE sur la seule base du critère de la dette. Ce paquet législatif a également instauré une nouvelle procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Celle-ci permet de relever le défi posé par la nécessité de surveiller plus étroitement l'évolution de la situation macroéconomique dans l'UE, les déséquilibres macroéconomiques étant apparus comme l'une des causes profondes de la crise actuelle dans certains États membres de l'UE. Le point de départ de la PDM est le rapport annuel sur le mécanisme d'alerte, une sorte de «filtre» identifiant les pays et les questions devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Au terme d'une analyse approfondie, la Commission propose, le cas échéant, une recommandation politique dans le cadre du volet préventif ou correctif de la PDM. Outre le train de mesures législatives «six-pack», la Commission a présenté en novembre 2011 deux règlements en vue d'un nouveau renforcement de la surveillance budgétaire..

⁵ JO L 91 du 6.4.2011, p. 1.

10. Lors de l'établissement du texte définitif des présentes observations, les notifications de 19 États membres avaient été transmises au secrétaire général du Conseil.

II. CONTEXTE

A. La crise économique et les mécanismes de solidarité entre les États membres de la zone euro

11. La crise financière et économique qui a frappé l'Union et ses États membres ces dernières années a nécessité un certain degré de solidarité financière entre les États membres de la zone euro pour préserver l'union monétaire.
12. Outre le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), qui a été institué dans le cadre des traités et plus précisément sur la base de l'article 122, paragraphe 2, TFUE⁶, cette solidarité financière s'appuie sur des mécanismes intergouvernementaux. Ceux-ci sont de trois types, à savoir une assistance bilatérale (prêts bilatéraux centralisés) accordée par un ou plusieurs États membres, une aide octroyée par une société de droit privé créée par les États membres de la zone euro et un soutien accordé par une organisation internationale de droit public constituée par ces mêmes États membres.
13. L'assistance bilatérale a été accordée au moyen de prêts bilatéraux centralisés octroyés par d'autres États membres. Ce mécanisme de solidarité a été mis en œuvre au profit de la Grèce en 2010. Une décision politique a été prise le 2 mai 2010 par les États membres de la zone euro en réponse à la demande soumise le 23 avril 2010 par les autorités grecques. Les États membres prêteurs et la Grèce, en tant qu'État membre emprunteur, ont ensuite conclu un accord intercréanciers (AIC). Dans le cadre de cet accord, les prêteurs ont confié à la Commission européenne les tâches relatives à la coordination et à la surveillance des prêts bilatéraux centralisés. Par la suite, la Commission, agissant au nom des prêteurs, et la Grèce ont conclu une convention de prêt définissant les termes et conditions des prêts bilatéraux. Celle-ci a été signée le 8 mai 2010. Il s'agissait d'un ensemble d'accords bilatéraux dont

⁶ Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, JO L 118 du 12.5.2010, p. 1.

l'interprétation et l'application sont régies par le droit privé et dans lesquels les prêteurs ont défini des conditions uniformes d'octroi des prêts⁷.

14. Le deuxième type d'assistance a pris la forme d'une aide financière octroyée par d'autres États membres au moyen d'un instrument de droit privé, le Fonds européen de stabilité financière (FESF)⁸. Il s'agit d'une société anonyme de droit luxembourgeois, qui a été constituée en juin 2010. L'État luxembourgeois en était le premier actionnaire et les autres États membres de la zone euro l'ont rejoint par la suite. Le FESF a conclu un accord-cadre avec les États membres de la zone euro⁹. Il est garanti au prorata par les États membres participants et sa capacité de financement nominale est de 440 milliards d'EUR. Il a également été noté AAA par les trois principales agences de notation du crédit. Le FESF est un instrument temporaire qui ne demeurera en vigueur que jusqu'à fin juin 2013. Il a tout d'abord été activé par l'Irlande en novembre 2010 (en même temps que le MEFS), puis par le Portugal. L'aide complémentaire demandée par la Grèce en 2012 a également été octroyée via le FESF.

B. Le traité instituant le mécanisme européen de stabilité

15. La troisième mesure adoptée face à l'instabilité financière de la zone euro a pris la forme d'un mécanisme permanent, à savoir la création d'une institution financière internationale (IFI) appelée mécanisme européen de stabilité (MES). Le traité instituant le MES a initialement été signé en juin 2011. La crise ayant toutefois rebondi durant l'été, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ont décidé de renforcer le MES en accroissant sa «puissance de feu», c'est-à-dire sa capacité financière, et en augmentant la palette des instruments d'aide aux États membres en difficulté. Les États concernés ont poursuivi leurs

⁷ Des prêts bilatéraux ont également été octroyés à certains États membres de la zone euro. Ainsi, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède, bien qu'ils ne soient pas membres de la zone euro, ont accordé des prêts bilatéraux à l'Irlande.

⁸ Des informations sur le FESF sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.efs.europa.eu/about/index.htm>

⁹ Accord-cadre régissant le FESF signé le 7 juin 2010 et modifications apportées à celui-ci en septembre 2011.

négociations jusqu'à ce qu'un traité révisé soit finalement conclu en février 2012¹⁰. Le traité MES est actuellement en cours de ratification par les États membres participants. Lors de l'établissement du texte définitif des présentes observations, le taux de ratification du traité MES s'élevait à 54,8 %.

16. Le traité MES prévoit la création, par les États membres de la zone euro, du MES en tant qu'institution financière internationale dotée de sa propre personnalité juridique (article 1^{er}). Le MES a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité, un soutien à la stabilité des États membres de la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro et de ses États membres (article 3). La structure de gouvernance du MES se compose d'un conseil des gouverneurs et d'un conseil d'administration, ainsi que d'un directeur général et d'autres agents (article 4). Les pouvoirs de chacun de ces organes sont définis aux articles 4 à 7 du traité. Des dispositions relatives au capital du MES sont contenues aux articles 8 à 11. Les articles 12 à 21 définissent les principes applicables au soutien octroyé par le MES, décrivent la procédure à suivre et énumèrent les divers instruments disponibles. Les autres articles concernent la gestion financière du MES et énoncent des dispositions générales et transitoires.

C. La procédure nationale

17. M. Thomas Pringle (ci-après «le demandeur» ou «le demandeur au principal») a saisi la High Court of Ireland d'un recours contestant la validité de la décision du Conseil européen et du traité MES au regard du droit de l'Union et de la Constitution irlandaise.
18. Dans son jugement du 17 juillet 2012, la High Court a conclu que le traité MES n'était pas incompatible avec le droit de l'Union et la Constitution irlandaise. Elle a jugé que la

¹⁰ Le texte intégral du traité est disponible à l'adresse suivante: <http://www.european-council.europa.eu/media/582863/06-tesm2.fr12.pdf>

décision du Conseil européen était pleinement valide en droit de l'Union et que son approbation ne nécessitait pas un amendement constitutionnel approuvé par le peuple irlandais. Elle a rejeté la demande tendant à obtenir une injonction interlocutoire interdisant au gouvernement irlandais de ratifier le traité MES dans l'attente de l'issue de la procédure. Elle a également décidé de saisir la Cour de justice d'une demande de décision préjudicielle sur les conséquences, en termes de compatibilité du MES avec le droit de l'Union, de la non-ratification de la décision du Conseil européen par un ou plusieurs États membres.

19. Le demandeur a immédiatement saisi la Supreme Court d'un recours contre le jugement de la High Court. Par arrêt du 31 juillet 2012, la Supreme Court a rejeté le moyen fondé sur la Constitution irlandaise, ainsi que la demande d'injonction. Elle a également jugé que le règlement des différends entre les parties soulevait certaines questions d'interprétation du droit de l'Union et a déferé ces questions à la Cour de justice.
20. Les instruments de ratification irlandais du traité MES ont été déposés auprès du secrétaire général du Conseil le 1^{er} août 2012.

III. LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

21. Les trois questions préjudicielles déferées à la Cour sont les suivantes:
 - une question relative à la validité de la décision du Conseil européen;
 - une question relative à l'interprétation de certaines dispositions des traités de l'Union et de principes généraux du droit de l'Union en vue de déterminer si un État membre de la zone euro peut conclure et ratifier un accord international tel que le traité MES;
 - une question visant à déterminer si le droit des États membres de la zone euro de conclure et de ratifier un accord international tel que le traité MES est subordonné à l'entrée en vigueur de la décision du Conseil européen.

IV. PREMIÈRE QUESTION: LA VALIDITÉ DE LA DÉCISION DU CONSEIL EUROPÉEN

22. La validité de la décision du Conseil européen est contestée à deux égards. Premièrement, le recours à la procédure de révision simplifiée visée à l'article 48, paragraphe 6, TUE est mis en cause, notamment eu égard au troisième alinéa de cette disposition (non-accroissement des compétences attribuées à l'Union dans les traités). Deuxièmement, la validité de la décision est contestée sur le fondement des traités et des principes généraux du droit de l'Union.

A. Nature et contenu de la décision du Conseil européen

23. Avant d'examiner les questions posées par le juge de renvoi, il apparaît opportun de rappeler le contenu et la portée de la décision du Conseil européen.

24. La décision ajoute un nouveau paragraphe 3 à l'article 136 TFUE. Cet article est l'une des trois dispositions figurant au chapitre 4 du titre VIII du TFUE. Ce chapitre contient l'ensemble des dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro. L'article 136, paragraphe 1, crée une base juridique permettant au Conseil d'adopter des mesures spécifiques à la zone euro. Le paragraphe 2 de cette disposition définit les modalités de vote qui s'appliquent au sein du Conseil lors de l'adoption des mesures visées au paragraphe 1.

25. Contrairement aux paragraphes précédents, le nouveau paragraphe 3 est sans aucun rapport avec les compétences de l'Union. Il n'instaure pas une base juridique nouvelle susceptible d'être utilisée par les institutions de l'Union pour adopter des dispositions et n'autorise pas l'Union à prendre des mesures qu'il aurait été impossible d'arrêter avant cette modification du traité. Le projet de décision ne restreint pas non plus les compétences attribuées à l'Union et à ses institutions par les traités.

26. Cette nouvelle disposition clarifie simplement que la mise en place, par les États membres de la zone euro, d'un mécanisme de stabilité n'est pas contraire aux obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union, et notamment de l'article 125 TFUE, et que ce mécanisme est subordonné à une stricte conditionnalité. Eu égard aux incertitudes qui entourent la portée exacte de l'article 125 TFUE et en l'absence de jurisprudence de la Cour de justice, il a été jugé opportun d'apporter de tels éclaircissements¹¹ et l'article 136 TFUE a été considéré comme la disposition adéquate au simple motif que c'est le principal article du traité qui contient des dispositions propres aux États membres de la zone euro.
27. La première phrase du texte reconnaît simplement que les États membres de la zone euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité. La seconde phrase marque simplement l'intention de subordonner toute assistance financière à une stricte conditionnalité.
28. La décision du Conseil européen ne saurait être considérée comme créant une base juridique (ou une disposition d'habilitation) pour l'action des États membres (elle ne prévoit aucune procédure quant à l'adoption du traité MES par les États membres de la zone euro). La base juridique pour la création d'un instrument tel que le MES figure plutôt dans la législation nationale de chacun des États membres participants. En effet, le mécanisme d'assistance financière au sein de la zone euro envisagé à l'article 136, paragraphe 3, TFUE est de nature purement intergouvernementale.
29. La décision du Conseil européen ne restreint pas non plus, que ce soit directement ou indirectement, les compétences de l'Union. Une assistance financière peut toujours être octroyée dans le cadre de l'Union sur la base de l'article 122, paragraphe 2, de l'article 143 TFEU et, si les conditions sont remplies, de l'article 352 TFUE.

¹¹ Les traités contiennent d'autres dispositions ayant essentiellement pour but de clarifier le cadre juridique. C'est notamment le cas du premier paragraphe de l'article 351 TFUE, qui a pour objet de préciser, conformément aux principes du droit international, que l'application des traités n'affecte pas l'engagement de l'État membre concerné de respecter les droits des États tiers résultant d'une convention antérieure et d'observer ses obligations correspondantes (arrêt de la Cour du 14 octobre 1980, Attorney General/Burgoa, 812/79, Rec. p. 2787, point 8).

30. Des articles des traités contenant de telles dispositions adressées aux États membres sans porter atteinte aux compétences de l'Union ne sont pas chose rare. Par exemple, les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur instaurent des interdictions (l'article 34 TFUE par exemple), des dérogations à ces interdictions (l'article 36) et des obligations (l'article 37) à l'attention des États membres. Ces dispositions n'affectent pas les compétences de l'Union.
31. Il est certes plus inhabituel de trouver, dans les traités de l'Union, des dispositions qui sont destinées à un groupe d'États membres et qui précisent comment ceux-ci peuvent agir collectivement en-dehors du cadre des traités sans violer certaines des dispositions de ces derniers. Toutefois, ainsi qu'il sera expliqué aux points 77 à 81 des présentes observations, dans la mesure où elles n'affectent pas les compétences de l'Union, de telles actions intergouvernementales ne sont pas interdites en soi. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphe 2, TUE, *«toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres»*. Par conséquent, les actions intergouvernementales ne sauraient être considérées comme incompatibles en soi avec le devoir de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

B. L'étendue du contrôle juridictionnel

32. Conformément à l'article 267 TFUE, la Cour de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur, notamment, la validité des actes pris par les institutions. Le Conseil européen figure parmi les institutions de l'Union énumérées à l'article 13, paragraphe 1, TUE. La Cour est, dès lors, compétente pour se prononcer sur la validité de la décision attaquée.
33. Toutefois, pour les raisons exposées en détail ci-dessous, la Commission considère que la Cour devrait faire porter son contrôle sur la seule légalité externe de l'acte, en examinant s'il a été adopté selon la procédure adéquate. La Cour devrait s'abstenir d'étendre son contrôle au-delà de cette limite, car cela équivaldrait à opérer un contrôle de la validité du droit primaire. Elle excéderait alors les pouvoirs qu'elle tire de

l'article 267 TFUE (et de l'article 263 TFUE). La modification adoptée par le Conseil européen s'incorpore dans les traités, ce qui lui confère un rang constitutionnel. Elle ne peut donc pas être contestée dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union, sauf en ce qui concerne sa procédure d'adoption.

34. Ce contrôle de la légalité externe de l'acte doit faire l'objet d'une interprétation large. Cela signifie qu'en contrôlant le recours à l'article 48, paragraphe 6, TUE et, notamment, le respect de la condition selon laquelle la modification ne doit concerner que la troisième partie du TFUE, la Cour doit s'assurer que les dispositions du droit primaire fondamental figurant en dehors de la troisième partie du TFUE ne sont pas affectées. À cet égard, référence peut notamment être faite aux valeurs et aux objectifs de l'Union, à la Charte des droits fondamentaux, aux «principes» énoncés dans la première partie du TFUE, à la citoyenneté de l'Union telle que visée dans la deuxième partie du TFUE et au cadre institutionnel de l'Union.
35. La Cour pourrait également parvenir à ce résultat à l'issue d'un autre raisonnement, en reformulant la question relative à la validité de la décision du Conseil européen en une question portant sur l'interprétation de l'article 48, paragraphe 6, TUE¹². Cette question serait alors la suivante: «Le paragraphe 6 de l'article 48, TUE doit-il être interprété en ce sens qu'il permet l'adoption d'une décision telle que la décision du Conseil européen selon la procédure prévue dans ce paragraphe?»¹³.

¹² Selon une jurisprudence constante, il appartient à la Cour, dans le cadre de la procédure de coopération avec les juridictions nationales instituée par l'article 267 TFUE, de donner au juge de renvoi une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler la question qui lui est posée (arrêt du 23 mars 2006, FCE Bank, C-210/04, Rec. p. I-2803, point 21 et jurisprudence citée).

¹³ Ce type de reformulation a été effectué par la Cour AELE dans l'affaire E-6/01, CIBA, EFTA Court Report p. 281, point 20. La question portait sur la validité d'une décision prise par le comité mixte de l'EEE, mais la Cour AELE n'est pas compétente pour statuer sur ce point. Elle a donc reformulé la question en une question relative à l'interprétation des principes supérieurs de droit au regard desquels il convenait de déterminer si l'acte juridique pouvait être considéré comme valide.

36. Dans les points ci-dessous, la Commission examinera la question dans sa version non reformulée.

C. Le recours à la procédure de révision simplifiée prévue par l'article 48, paragraphe 6, TUE

37. L'article 48, paragraphe 1, TUE dispose que les traités peuvent être modifiés soit conformément à une procédure de révision ordinaire, soit conformément à l'une des deux procédures de révision simplifiées définies aux paragraphes 6 et 7 de ce même article.

38. La décision du Conseil a été adoptée selon la procédure de révision simplifiée visée à l'article 48, paragraphe 6, TUE.

39. Les conditions présidant au choix de la procédure adéquate sont énoncées à l'article 48 TUE et doivent être respectées. Selon une jurisprudence constante, les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par le traité et ne sont pas à la disposition des États membres ou des institutions elles-mêmes (arrêt du 6 mai 2008, Parlement/Conseil, C-133/06, Rec. p. I-3189, point 54). La procédure de révision ordinaire est la procédure habituelle; celle-ci doit être suivie, sauf si les conditions spécifiques permettant de recourir à une autre procédure sont remplies.

40. Les conditions dans lesquelles la procédure de révision simplifiée visée à l'article 48, paragraphe 6, TUE peut être appliquée sont les suivantes: premièrement, les modifications proposées ne peuvent tendre qu'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»* (article 48, paragraphe 6, premier alinéa). Comme expliqué au point 34 ci-dessus, lorsque l'on dépasse le cadre d'une analyse purement formelle du point de savoir si l'amendement proposé se limite à modifier le texte figurant dans la troisième partie du TFUE, il y a

lieu de déduire de cette condition que la modification proposée ne peut pas affecter les dispositions de droit primaire fondamental figurant en dehors de la troisième partie du TFUE. Deuxièmement, la décision ne doit pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités (article 48, paragraphe 6, troisième alinéa). La Commission considère qu'une réduction des compétences de l'Union nécessiterait également de recourir à la procédure de révision^(*) ordinaire (interprétation *a contrario* de la deuxième phrase de l'article 48, paragraphe 2, TUE, qui envisage le recours à la procédure de révision ordinaire pour des projets tendant «à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités»).

41. S'agissant de la première condition, il n'est pas contesté que la décision du Conseil européen ne modifie qu'une disposition spécifique de la troisième partie du TFUE, à savoir l'article 136, en y ajoutant un nouveau paragraphe 3.
42. En outre, comme indiqué dans son avis sur la proposition de décision, la Commission considère que cette modification n'affecte ni directement, ni indirectement les autres parties du TFUE, le TUE, la Charte ou les principes généraux du droit de l'Union.
43. Plus spécifiquement, aucune compétence exclusive n'est prévue dans les traités actuels quant à la création d'un mécanisme permanent du droit de l'Union visant à octroyer une assistance financière aux États membres de la zone euro qui connaissent des difficultés. Les deux dispositions permettant l'octroi d'une assistance financière aux États membres (l'article 122, paragraphe 2, et l'article 143, TFEU) sont d'une nature totalement différente: tout d'abord, elles concernent toutes deux une assistance financière prélevée sur le budget de l'Union, ce qui est très différent des aides financières d'États membres à États membres. Ensuite, l'article 122, paragraphe 2, TFUE n'autorise l'octroi d'une assistance financière que dans des circonstances très précises et ne permet pas de cibler les seuls États membres de la zone euro. Enfin, l'article 143 TFUE s'applique exclusivement aux États membres hors zone euro. Ces dispositions ne sont donc pas affectées.

^(*) Note de traduction : La version anglaise des observations se réfère par erreur à la "ordinary legislative procedure". Il faut lire "ordinary revision procedure"

44. Ceci vaut également pour toutes les autres dispositions mentionnées par le demandeur. En particulier, l'arrêt de la Supreme Court ne précise pas à quel article de la Charte la décision du Conseil européen est susceptible de déroger ou de porter atteinte. La Commission ne voit pas en quoi le nouveau paragraphe 3 de l'article 136 TFUE poserait des problèmes par rapport aux dispositions de la Charte.
45. Cette décision, qui affirme que les États membres de la zone euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité, ne saurait être interprétée comme autorisant la création d'un mécanisme permanent de coordination des politiques économiques en dehors des traités. Il ressort de la deuxième phrase du nouveau paragraphe 3 que la notion de «mécanisme de stabilité» fait exclusivement référence à un organe permanent chargé d'octroyer une assistance financière aux États membres de la zone euro qui connaissent des difficultés. Cette disposition doit être interprétée en conformité avec les autres articles du titre VIII du TFUE: d'une part, cette modification n'affecte nullement la politique monétaire mise en œuvre par l'intermédiaire du SEBC; d'autre part, la «stricte conditionnalité» subordonnée à toute assistance financière, à laquelle se réfère l'article 136, paragraphe 3, TFUE, doit être pleinement compatible avec les mesures de coordination des politiques économiques des États membres décidées au sein du Conseil.
46. Les arguments avancés par le demandeur au principal et présentés à la page 8 de l'ordonnance de renvoi doivent être rejetés. Ils reposent en effet sur deux erreurs fondamentales.
47. D'une part, le demandeur méconnaît le contenu juridique limité de la décision du Conseil européen, qui est un simple texte de clarification. Il considère que cette décision retire des compétences à l'Union et/ou confère des compétences aux États membres. Comme expliqué ci-dessus, cette interprétation est en contradiction avec la teneur réelle de la décision.
48. D'autre part, sur beaucoup de points, le demandeur fonde son argumentation sur le contenu du traité MES lui-même (en ce qui concerne, par exemple, les fonctions à

exercer par la Commission et par la BCE). Cette méthode ne saurait être acceptée. Le point de savoir si le contenu du traité MES est ou non conforme aux obligations imposées aux États membres par les traités de l'Union est sans incidence directe sur la validité de la décision du Conseil européen en tant que telle. Cette question doit plutôt s'inscrire dans le cadre de l'examen de la deuxième question de la Supreme Court irlandaise relative à l'interprétation d'une série de dispositions du droit primaire de l'Union.

49. S'agissant de la deuxième condition, comme expliqué ci-dessus (aux points 23 à 31), la nouvelle disposition n'affecte pas les compétences de l'Union, qu'elle n'accroît ni ne réduit.
50. À cet égard, la Commission rappelle que les États membres de la zone euro ont déjà institué et activé un mécanisme de stabilité (temporaire) – le FESF – sans réduire la coordination des politiques économiques au sein du Conseil.

D. Arguments selon lesquels la décision du Conseil européen est contraire aux traités existants et au droit primaire de l'Union

51. Il est allégué que la Cour de justice devrait apprécier la validité de cette modification du traité en examinant sa conformité aux traités de l'Union, à la Charte et aux principes généraux du droit de l'Union.
52. La Commission fait toutefois valoir que, dans la hiérarchie des normes, un tel amendement se situe au même niveau que le traité modifié. Rien ne permet donc d'exiger que la modification soit conforme au (contenu non modifié du) TFUE. Par conséquent, il ne saurait y avoir la moindre contradiction entre la décision du Conseil européen et les dispositions existantes du TFUE énumérées dans l'ordonnance de renvoi. La seule exigence à respecter est celle, rappelée plus haut, selon laquelle la modification proposée ne peut affecter les dispositions de droit primaire fondamental figurant en dehors de la troisième partie du TFUE.

53. La Commission conclut que l'examen de la question soulevée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011.

V. **DEUXIÈME QUESTION: INTERPRÉTATION DES TRAITÉS, DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DE L'UNION ET DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX EN CE QUI CONCERNE LE TRAITE MES**

54. La juridiction de renvoi pose des questions relatives à l'interprétation des traités, des principes généraux du droit de l'Union et de la Charte des droits fondamentaux aux fins de déterminer si un État membre de la zone euro peut conclure et ratifier un accord international tel que le traité MES.

55. La Commission examinera ci-après les articles des traités de l'Union et les principes généraux de droit dans l'ordre dans lequel ils sont énumérés à la page 18 de l'ordonnance de renvoi de la Supreme Court irlandaise.

56. De manière générale, la Commission souligne que la plupart des dispositions énumérées par la Supreme Court ne constituent pas des dispositions suffisamment précises et inconditionnelles pour se voir reconnaître un effet direct. Un particulier ne peut donc pas invoquer ces dispositions pour contester devant une juridiction nationale la validité d'un acte pris par des autorités nationales. Tel est notamment le cas des articles 2 et 3 TUE, ainsi que des articles 119 à 121 TFUE¹⁴.

A. **Les articles 2 et 3 TUE, ainsi que les dispositions de la troisième partie, titre VIII, TFUE, et en particulier les articles 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126 et 127 TFUE**

a) Les articles 2 et 3 TUE

¹⁴ Arrêt du 3 octobre 2000, Échirolles Distribution (C-9/99, Rec. p. I-8207).

57. L'ordonnance de renvoi n'indique pas les raisons pour lesquelles les dispositions du traité MES pourraient être considérées comme incompatibles avec les articles 2 et 3 TUE. La Commission ne voit pas pourquoi tel serait le cas. Au contraire, en tant qu'expression de la solidarité entre les membres de la zone euro, le traité MES semble conforme au principe de solidarité consacré à l'article 2 TUE. En contribuant à rétablir la situation des États membres confrontés à des difficultés financières, il apporte également une contribution positive à l'union économique et monétaire, telle que consacrée à l'article 3, paragraphe 4, TUE.

b) Les articles 119, 120 et 121 TFUE

58. Ces dispositions constituent le fondement de la coordination des politiques économiques des États membres. La Commission les examinera dès lors dans le cadre de la section B) ci-dessous (points 77 à 81), lorsqu'elle appréciera la compatibilité du traité MES avec la compétence attribuée à l'Union aux fins de coordonner les politiques économiques des États membres.

c) L'article 123 TFUE

59. L'ordonnance de renvoi n'indique pas en quoi la création du MES contreviendrait à l'interdiction du financement monétaire.

d) L'article 125 TFUE

60. La Commission considère que l'article 125 TFUE n'interdit pas aux États membres de la zone euro de conclure un accord tel que le traité MES.

- Portée de l'interdiction prévue à l'article 125 TFUE:

61. La seconde phrase de l'article 125, paragraphe 1, TFUE prévoit en substance qu'un État membre ne répond pas des engagements d'un autre État membre ni ne les prend à sa charge. Ni l'article 125 TFUE, ni le droit dérivé¹⁵ ne précisent ce que signifie le

¹⁵ Voir le règlement (CE) n° 3603/93.

membre de phrase: «...ne répond pas des engagements ... ni ne les prend à sa charge». De plus, ces termes n'ont jamais été interprétés par Cour de justice.

62. Le libellé de cette disposition est trop obscur et ambigu pour permettre au lecteur de l'interpréter sans équivoque. Des notions telles que «répondre», «prendre à sa charge» et «engagements» pourraient se voir attribuer diverses significations en l'espèce. Dans une telle situation, et conformément aux règles d'interprétation appliquées par la Cour, il convient d'interpréter la signification et la portée de la disposition en cause à la lumière de sa finalité, ainsi que sa place dans l'économie du traité¹⁶.
63. La finalité de la clause de non-renflouement a été définie de la manière suivante par le comité monétaire dans le cadre des travaux de préparation du traité de Maastricht en 1990:

«La discipline budgétaire est une condition nécessaire pour garantir la stabilité des prix et de la monnaie. Elle doit dès lors constituer l'un des fondements de l'UEM. Le traité devrait préciser (...) que ni les autres États membres, ni la Communauté ne sont garants des dettes d'un État membre (...),

Les États membres mettront en œuvre des politiques budgétaires conformes au principe de discipline budgétaire. Le comité monétaire considère que ces principes sont notamment les suivants (...): chaque État membre doit assumer la responsabilité de la gestion de sa propre dette et veiller à être en mesure d'honorer ses engagements. Il doit être clair que ni la Communauté, ni les autres États membres ne sont garants des dettes d'un État membre. Cette règle de «non-renflouement» doit assurer que les marchés financiers «disciplinent» les États membres dont les politiques budgétaires ne sont pas saines, en imposant des conditions différenciées sur leurs titres et, en dernier ressort, en refusant de leur accorder des crédits (...)»

¹⁶ Arrêt de la Cour du 19 juin 1980, Roudolff (803/79, Rec. p. 2015).

64. Il découle de ce qui précède que l'article 125 doit être interprété en ce sens qu'il interdit l'adoption de toute mesure par laquelle les engagements d'un État membre vis-à-vis de ses créanciers seraient pris en charge par d'autres États membres. Les articles 123 et 124 TFUE poursuivent le même objectif en interdisant respectivement tout accès privilégié aux banques centrales et aux institutions de crédit.
65. La première partie de cette règle («ne répond pas des engagements») rappelle que le fait qu'un État fasse partie de l'Union ne constitue pas une garantie implicite pour les prêteurs. Ceux-ci ne détiennent aucun droit sur les États autres que l'État emprunteur. Cette disposition avertit donc les prêteurs que le renflouement n'est pas un droit auquel ils peuvent prétendre.
66. La seconde partie de cette disposition signifie que l'Union et les États membres ne peuvent engager directement leur responsabilité financière vis-à-vis des prêteurs d'un État membre («ni ne les prend à sa charge»). Ainsi, aucune garantie ne peut être fournie à des prêteurs quant à la dette d'un État membre, et ni les États membres, ni l'Union ne peuvent prendre une dette à leur charge et s'engager directement à rembourser les prêteurs. L'article 125, paragraphe 1, TFUE interdit dès lors à l'Union et à ses États membres d'octroyer directement une quelconque forme de garantie aux créanciers d'autres États membres.
67. Par contre, cette interdiction ne s'étend pas à d'autres formes d'assistance financière, telles que l'aide financière accordée directement par un État membre à un autre État membre ou l'acquisition de la dette d'un État membre par un autre État membre. Ces autres formes d'assistance n'exercent pas, sur le fonctionnement normal des marchés financiers, un effet comparable à celui qu'aurait la prise en charge d'une garantie vis-à-vis des créanciers. Ceci trouve confirmation dans le fait que d'autres dispositions du traité (l'article 143 TFUE pour les États membres hors zone euro et l'article 122, paragraphe 2, TFEU pour l'ensemble des États membres) permettent l'octroi d'une assistance financière de l'Union à des États membres sans préciser qu'elles dérogent à l'article 125 TFUE. Ceci est également corroboré par la différence qui existe entre le libellé de l'article 123 TFUE («Il est interdit ... d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit ...») et le libellé de l'article 125 TFUE. L'interdiction du financement

monétaire énoncée à l'article 123 TFUE est définie en des termes nettement plus stricts que la clause de non-renflouement contenue à l'article 125 TFUE, puisqu'elle interdit expressément à la BCE d'accorder tout type de crédit aux États membres.

68. L'article 125 permet également à un État membre d'acquérir la dette d'un autre État membre (achat de titres sur les marchés primaire et secondaire), puisqu'en pareil cas, l'État membre débiteur originaire continue d'assumer la dette aux conditions fixées lors de l'émission.

- Application de l'article 125 TFUE au MES:

69. En résumé, la Commission considère que l'article 125 TFUE s'applique au MES, mais que le traité MES est conforme à cette disposition.

70. Une interprétation littérale de l'article 125 TFUE pourrait conduire à penser que seule l'assistance entre États membres relève du champ d'application de l'interdiction qui y est énoncée, et non l'assistance accordée par l'intermédiaire d'un organisme privé (tel que le FESF) ou d'une institution financière internationale (telle que le MES). Le gouvernement irlandais semble avoir défendu cette lecture étroite de l'article 125 TFUE dans le cadre du litige au principal (voir page 15 de l'ordonnance de renvoi).

71. Toutefois, si l'on considère l'opération dans son ensemble, tout défaut de l'emprunteur (l'État membre qui rencontre des difficultés) vis-à-vis du prêteur direct (le MES) conduirait à une prise en charge indirecte des dettes de ce pays par les autres États membres de la zone euro. C'est pourquoi la Commission estime que l'intervention d'un organisme intermédiaire tel que le MES n'exclut pas l'application de la clause de non-renflouement. L'organisme n'est rien de plus qu'une émanation des États membres participants, qui restent propriétaires de l'entité. Il remplace les États membres participants aux seules fins de gérer l'assistance collective qu'ils ont convenu d'accorder. L'aide financière mise à la disposition d'un État membre par le biais d'un fonds constitué par les États membres de la zone euro en dehors du cadre de l'Union reste donc dans le champ d'application de l'article 125 TFUE. Si tel n'était pas le cas,

les États membres pourraient mettre en place n'importe quelle forme d'entité juridique pour contourner l'application de la clause de non-renflouement. La Commission conclut que l'article 125 TFUE s'applique au MES.

72. Sur ce point, les règles du MES apparaissent néanmoins conformes à l'article 125 TFUE. L'assistance fournie par le MES au profit des États membres qui connaissent des difficultés ne s'accompagne d'aucune garantie en faveur de tiers. En outre, l'assistance envisagée par le traité MES ne peut être activée qu'à la discrétion des membres du MES et pour une durée limitée. Il n'y a donc aucun contournement de l'interdiction visée à l'article 125 TFUE¹⁷.

e) L'article 126 TFUE

73. L'article 126 TFUE instaure une procédure de surveillance spécifique visant à éviter les déficits excessifs dans les États membres. Celle-ci comporte une série d'étapes successives, dont la dernière consiste en l'imposition d'amendes aux États membres de la zone euro qui ne respectent pas leurs obligations. Cette procédure a été considérablement renforcée pour les États membres de la zone euro dans le cadre du paquet législatif «six-pack».

74. La Commission ne voit pas en quoi une quelconque disposition du MES remettrait cette procédure en cause. Le fait que les États membres qui connaissent des difficultés puissent bénéficier d'une assistance du MES ne les dégage pas des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 126 TFUE. Inversement, les engagements financiers pris par les États membres de la zone euro envers le MES seront traités conformément à la classification effectuée par Eurostat.

75. Par conséquent, il n'y a pas matière à conflit entre le traité MES et l'article 126 TFUE.

¹⁷ L'assistance du MES ne représenterait une source de préoccupations que si elle était conçue de manière à contourner l'interdiction visée à l'article 125 TFUE. Tel serait le cas, par exemple, si le MES était conçu pour garantir une aide financière automatique et permanente à ses membres, ce qui porterait atteinte aux objectifs poursuivis par l'article 125 TFUE.

f) L'article 127 TFUE et la compétence exclusive de l'Union en matière de politique monétaire

76. L'article 127 TFUE confie au SEBC la conduite de la politique monétaire de l'Union. Comme indiqué ci-dessus, cette compétence exclusive n'est nullement affectée par la création du MES. L'octroi d'un soutien à la stabilité aux États membres de la zone euro qui connaissent des difficultés n'est pas une tâche attribuée au SEBC. En outre, l'octroi d'un tel soutien par le MES n'est pas incompatible avec la poursuite des objectifs de politique monétaire définis dans les traités (en atténuant les tensions sur le marché de la dette souveraine, le MES pourrait même contribuer à contenir les distorsions du marché obligataire qui nuisent à la transmission fluide de la politique monétaire).

B. La répartition des compétences entre les ordres juridiques nationaux et celui de l'Union dans le domaine de la politique économique

77. Les catégories et domaines de compétence de l'Union sont définis aux articles 2 à 6 TFUE. L'article 3, paragraphe 1, TFUE définit les domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union. L'article 4 TFUE précise que l'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6 TFUE. L'article 2, paragraphe 3, et l'article 5 TFUE prévoient que les États membres coordonnent leurs politiques économiques et de l'emploi au sein de l'Union.

78. Il s'ensuit que la coordination des politiques économiques des États membres doit s'effectuer au sein de l'Union. Ceci n'exclut pas la mise en place d'une certaine forme de coordination en dehors du cadre des traités, mais seulement si la coordination au sein de l'Union prévaut, conformément au principe de primauté du droit de l'Union. Si un mécanisme intergouvernemental peut être créé en dehors des traités, il ne peut toutefois pas être instauré en violation de ceux-ci. La Commission considère notamment qu'aucun cadre institutionnel distinct et permanent ne peut être constitué par un groupe d'États membres en dehors de l'Union en vue de coordonner leurs

politiques économiques, étant donné qu'une telle structure institutionnelle porterait nécessairement atteinte au fonctionnement de la coordination fondée sur le traité.

79. En outre, la possibilité pour les États membres d'instaurer une certaine forme de coordination en dehors du cadre des traités ne doit pas s'apprécier in abstracto, mais plutôt à la lumière du degré d'exercice des compétences de l'Union. À cet égard, la Commission note que la coordination des politiques économiques des États membres, et notamment des États membres de la zone euro, s'est considérablement renforcée avec l'entrée en vigueur du paquet législatif «six-pack». Celui-ci prévoit une surveillance rigoureuse et permanente de la situation économique et budgétaire des États membres, et notamment un système d'amendes quasi-automatiques infligées aux États membres de la zone euro qui ne se conforment pas à leurs obligations au titre du droit de l'Union. Il n'existe dès lors tout au plus qu'un degré limité de coordination supplémentaire susceptible d'être mis en place en dehors de ce cadre.

80. Ces principes sont respectés en ce qui concerne le MES, dont le principal objectif se limite à octroyer une assistance financière. Il est vrai que l'assistance financière accordée par le MES sera en principe assortie de «règles de conditionnalité». Ceci s'explique par le fait que l'assistance doit avoir pour contrepartie des réformes structurelles visant à éviter la nécessité d'une assistance financière supplémentaire et à garantir le rétablissement de la situation financière de l'État membre bénéficiaire. Ces réformes concernent la politique économique et budgétaire au sens large; elles peuvent comporter des mesures fiscales, des mesures de réduction des dépenses publiques, qu'elles soient ponctuelles ou à long terme, des mesures de privatisation ou une réforme des systèmes de sécurité sociale. Le traité MES prévoit cependant que toute condition imposée par le MES doit être «pleinement compatible» avec les mesures de coordination des politiques économiques prévues par le TFEU (article 13, paragraphe 3)¹⁸.

¹⁸ Ceci vaut également pour l'actuel FESF. Le point 2(1) de l'accord-cadre régissant le FESF prévoit la signature d'un protocole d'accord conclu avec l'Emprunteur, «qui sera conforme à une décision que le Conseil peut adopter en vertu de l'article 136 TFUE sur proposition de la Commission». En pratique, la conditionnalité des politiques a, dans tous les cas, été définie dans des actes formels de l'Union adoptés par le Conseil préalablement à la signature de ces protocoles d'accord.

81. La Commission conclut dès lors que le traité MES est conforme à la répartition des compétences entre l'Union et les États membres en ce qui concerne la coordination des politiques économiques des États membres.

C. La participation des institutions de l'Union au fonctionnement du MES

82. Le traité MES prévoit une participation limitée de la Commission et de la BCE à la mise en œuvre des instruments du MES.

83. La Commission considère que cette participation est conforme au droit de l'Union.

84. Tout d'abord, les institutions de l'Union doivent en principe se limiter à exercer les compétences qui leur sont conférées par le droit de l'Union. Toutefois, dans sa jurisprudence dite «Bangladesh», la Cour de justice a reconnu la possibilité de confier aux institutions ou organes de l'Union la gestion d'instruments financiers créés par les États membres en dehors du cadre de l'Union européenne. Dans son arrêt du 30 juin 1993, Parlement/Conseil et Commission (C-181/91 et C-248/91, Rec. p. I-3685), la Cour s'est penchée sur la création d'un fonds d'aide au Bangladesh en tant qu'instrument extracommunautaire et a jugé que *«[le] traité n'empêche pas en effet les États membres de confier à la Commission la mission de veiller à la coordination d'une action collective entreprise par eux sur la base d'un acte de leurs représentants réunis au sein du Conseil»* (point 20). Conformément à cette jurisprudence, les 27 États membres ont marqué leur accord quant aux tâches à accomplir par la Commission et la BCE dans le cadre du traité MES.

85. Ensuite, la nature et la portée de la mission confiée à la Commission et à la BCE ne sont pas susceptibles d'affecter (de «dénaturer») le rôle joué par ces institutions conformément au traité.

86. En effet, la Commission et la BCE se limitent à exercer certains pouvoirs de gestion et de coordination dans le contexte de l'assistance financière prévue par le traité MES, de

sorte que leur participation est purement administrative. Elles agissent toujours au nom et pour le compte des États membres participants. Le pouvoir de décision reste entièrement acquis aux États membres de la zone euro.

87. Les tâches limitées dont la Commission et la BCE s'acquittent ayant un caractère purement administratif et préparatoire, elles ne sont donc pas incompatibles avec les fonctions de ces institutions, telles que définies par les traités de l'UE. Les États membres de la zone euro font simplement appel à l'expertise technique des services de la Commission et de la BCE pour des appréciations factuelles complexes. Ceci ne modifie nullement la nature de leurs fonctions telles que définies par les traités de l'Union (absence de dénaturation).

88. Le fait que les coûts administratifs liés à l'exercice de ces pouvoirs soient supportés par le budget de l'Union est également conforme à la pratique habituelle (voir, dans le passé, des exemples tels que le Fonds européen de développement et Schengen).

D. Le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, TUE)

89. Le principe de coopération loyale est consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE. La Commission considère que cette disposition n'est pas violée, étant donné que la répartition des compétences entre l'Union et les États membre est respectée et que le traité MES reconnaît expressément la primauté des mesures décidées au niveau de l'Union.

E. Les principes généraux du droit de l'Union

90. Parmi les principes généraux du droit de l'Union, le demandeur au principal invoque le principe général de la protection juridictionnelle effective et le droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la Charte, ainsi que le principe général de sécurité juridique.

a) La protection juridictionnelle effective et le droit à un recours effectif

91. La Commission voit mal comment elle pourrait formuler des observations sur ce point en l'absence d'informations suffisantes fournies par la juridiction de renvoi.
92. Le droit à un recours effectif et à un procès équitable est reconnu à l'article 47 de la Charte, ainsi que par la jurisprudence de la Cour.
93. Le fait que le demandeur au principal ait obtenu le droit de contester la participation de l'Irlande au traité MES semble confirmer qu'une protection juridictionnelle effective est bel et bien assurée. En outre, les futures décisions des organes du MES ne sont pas des mesures assurant la mise en œuvre du droit de l'Union. Elles ne sont donc pas couvertes par l'article 47 de la Charte. Il n'appartient pas à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer sur la question de savoir si et selon quelles modalités les États membres se conforment aux obligations internationales qui leur incombent en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme lors de la conclusion d'un traité tel que le MES, mais il semblerait à première vue qu'il n'y ait aucun risque, vu la nature des décisions à prendre par le MES, de le voir compromettre les libertés et droits fondamentaux protégés par ladite convention.
94. En ce qui concerne les États membres participants, le traité MES contient une clause attributive de compétence à la Cour de justice conformément à l'article 273 TFUE.

b) Le principe général de sécurité juridique

95. Le principe général de sécurité juridique exige qu'une réglementation de l'Union permette aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose. Les justiciables doivent, en effet, pouvoir connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (voir arrêt du 21 juin 2007, ROM-projecten, C-158/06, Rec. p. I-5103, point 25 et jurisprudence citée). Ces principes s'appliquent également aux mesures nationales assurant la transposition du droit de l'Union (voir arrêt du 10 mars 2009, Heinrich, C-345/06,

Rec. p. I-1659, point 45). Or, le traité MES et les mesures adoptées dans le cadre de celui-ci ne sont pas des mesures assurant la mise en œuvre du droit de l'Union.

96. En tout état de cause, la Commission ne voit pas en quoi les dispositions du traité MES poseraient problème à cet égard. En l'absence d'indication dans l'ordonnance de renvoi, la Commission n'est pas en mesure de formuler d'autres commentaires sur cette question.

VI. TROISIÈME QUESTION: LE DROIT D'UN ÉTAT MEMBRE DE CONCLURE ET DE RATIFIER UN ACCORD INTERNATIONAL TEL QUE LE TRAITÉ MES EST-IL SUBORDONNÉ À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA DÉCISION DU CONSEIL EUROPÉEN?

97. Comme expliqué ci-dessus, les traités actuels ne contiennent aucune disposition qui interdirait aux États membres de conclure et de ratifier un accord tel que le traité MES. La décision du Conseil européen a simplement pour but de clarifier la situation juridique et de confirmer l'accord politique intervenu entre les 27 États membres. Dans ces circonstances, rien ne s'oppose à ce que les États membres de la zone euro concluent et ratifient le traité MES sans devoir attendre l'entrée en vigueur de la décision du Conseil européen.

VII. CONCLUSION

98. La Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit aux questions déférées par la Supreme Court of Ireland:

- l'examen de la question posée n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011;
- le droit de l'Union européenne, et notamment les traités, les principes généraux du droit de l'Union et la Charte des droits fondamentaux, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la conclusion et à la ratification, par les États membres de la zone euro, d'un accord international tel que le traité MES;
- le droit, pour les États membres de la zone euro, de conclure et de ratifier un accord international tel que le traité MES n'est pas subordonné à l'entrée en vigueur de la décision 2011/199/UE du Conseil européen.

L. ROMERO REQUENA

B. SMULDERS

J.-P. KEPPENNE

Agents de la Commission