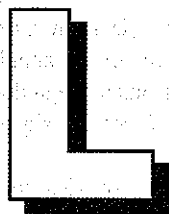


Poursuite des procédures d'interdiction des déficits publics excessifs enregistrés par l'Allemagne et la France

par **André Prüm**,
Professeur à la Faculté de droit de Nancy,
Directeur du Centre de recherche de droit Privé



La Cour de justice des Communautés européennes vient de trancher le litige opposant la Commission au Conseil de l'Union européenne relatif aux procédures de déficit excessif engagées contre l'Allemagne et la France, dont la grande presse s'est faite largement l'écho (1). Son arrêt a été salué comme une victoire du droit sur la politique (2). En décidant, le 25 novembre 2003,

de suspendre les procédures en question alors qu'il avait constaté, en janvier de la même année en ce qui concerne l'Allemagne puis en juin s'agissant de la France, le caractère excessif de leurs déficits publics respectifs, le Conseil avait, en effet, fait preuve vis-à-vis de ces deux pays d'une clémence peu compatible avec l'application stricte du traité instituant la Communauté européenne (3) et des dispositions constitutives du pacte de stabilité et de croissance (4). La Commission n'a pas manqué d'audace de défier le Conseil sur un sujet aussi sensible. Sans résoudre définitivement la situation, la Cour suprême des Communautés a reconnu, pour l'essentiel, le bien-fondé de son action en annulant les conclusions litigieuses du Conseil.

Pour saisir pleinement la portée d'un arrêt, qui fera date, il n'est sans doute pas inutile de rappeler brièvement les termes du différend. L'obligation faite à tous les États membres de l'Union européenne, qu'ils participent ou non à l'euro, de veiller à l'équilibre de leur finances publiques est la pierre angulaire de la coordination des politiques économiques à laquelle ils se sont engagés aux termes de l'article 98 du traité CE. L'objectif concret à tenir consiste à éviter des déficits dits « excessifs » (5) étant entendu qu'un tel excès est présumé lorsque ou bien le déficit budgétaire d'une année donnée atteint 3 % du PIB, ou bien la dette publique dépasse 60 % du PIB (6). Chargée de suivre la situation financière des États membres, il appartient à la Commission de prévenir le Conseil de tout dérapage. Il incombe, le cas échéant, à ce dernier de constater si au vu d'une appréciation globale la situation des finances publiques d'un État recèlent un déficit excessif. Sa responsabilité est d'autant plus lourde que le Conseil jouit d'une marge d'appréciation tout en étant seul habilité à dresser le constat en question. Un autre État, pas plus que la Commission ne pourrait, en particulier, agir en manquement contre l'État supposé d'avoir enfreint la prohibition d'accuser un tel déficit.

Le déséquilibre enregistré par les finances publiques tant allemandes que françaises depuis 2001 et le risque de leur dégradation continue au cours des années 2002 et 2003 n'avait guère laissé le choix au Conseil de constater l'existence de déficits excessifs (7). Suivant l'avis de la Commis-

Une victoire du droit sur la politique

(1) CJCE, plén., 13 juill. 2004, *Commission c/ Conseil*, aff. C-27/04.

(2) Outre le communiqué de presse de la Commission elle-même, voir notamment celui de la Banque centrale européenne du 13 juillet 2004, www.ecb.int ainsi que la position exprimée par les gouvernements de plusieurs États membres.

(3) *Traité CE*, art. 104.

(4) Ce pacte repose essentiellement sur la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance (*JOCE n° C 236*, 2 août 1997, p. 1), le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relative au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (*JOCE n° L 209*, 2 août 1997, p. 1) et le 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 (*JOCE n° L 209*, 2 août 1997, p. 6).

(5) *Traité CE*, art. 104.

(6) Ces valeurs de références sont fixées par l'article premier du protocole n° 5 sur la procédure des déficits excessifs.

(7) *Déc.* 2003/89/CE, 21 janv. 2003 et 2003/478/CE, 3 juin 2003.

Le devoir du Conseil de prendre les mesures indiquées

sion et conformément au règlement 1467/97 (8), le Conseil a recommandé, par la même occasion, à l'Allemagne et à la France une série de mesures destinées à résorber ces déficits en leur accordant un délai ultime pour agir, fixé au 21 mai 2003 pour la première et au 3 octobre 2003 pour la seconde. Le litige avec la Commission a éclaté véritablement à l'issue de ce délai lorsque celle-ci a estimé que la France n'avait prise aucune action réellement suivie d'effet et que l'Allemagne s'était contentée de mesures inadéquates. Usant de son droit d'initiative, la Commission a saisi le Conseil de deux nouvelles recommandations l'invitant à mettre formellement en demeure les deux États d'apporter un terme à leurs déficits au plus tard en 2005 en le réduisant d'ici dans des proportions significatives (9). Ce sont ces propositions que le Conseil a refusé d'entériner en novembre 2003. Réitérant, dans des termes légèrement différents ses recommandations initiales, il décide, au contraire, « de tenir en suspens pour le moment » les procédures engagées contre l'Allemagne et la France (10). La Commission décide alors de saisir la Cour de justice d'un double recours en annulation, d'une part, contre les « décisions » du Conseil de ne pas mettre en demeure les États concernés, ni de rendre publiques ses précédentes recommandations et, d'autre part, contre les « conclusions » par lesquelles il a tenu en suspens les procédures des déficits excessifs et modifié ses recommandations.

La première demande reposait sur un fondement fragile. Le fait que le Conseil n'ait pas adopté les mesures préconisées par la Commission résultait d'un vote qui n'avait pas permis de dégager la majorité nécessaire. À défaut de se prononcer en faveur des dites mesures, le Conseil s'était donc simplement abstenu de prendre une décision. Une telle attitude ne constitue pas un acte, à proprement parler, susceptible d'un recours en annulation. Elle l'est d'autant moins que le Conseil n'est en la matière contraint par aucun délai dont l'expiration pourrait donner lieu à une décision implicite. Suivant sa jurisprudence classique (11), la CJCE a logiquement rejeté la demande comme étant irrecevable.

L'annulation des conclusions du Conseil visant à suspendre les procédures de déficit excessif et à adapter les recommandations formulées lors des constats initiaux de ces déficits a, en revanche, été jugée recevable et pleinement fondée. Au soutien de sa solution, la Cour prend soin de rappeler, dans un premier temps, le caractère crucial de la discipline budgétaire des États membres pour l'instauration d'une politique économique coordonnée telle que la prévoit le traité CE. Elle relève encore que les dispositions consacrées par celui-ci à la procédure de déficit excessif ont été précisées et renforcées depuis la troisième phase de l'Union Économique et Monétaire par le pacte de stabilité et de croissance. Ayant accepté la responsabilité de veiller au strict respect de l'interdiction des déficits excessifs, le Conseil « ne saurait s'affranchir des règles édictées par l'article 104 CE et de celles qu'il s'est lui-même imposées dans le règlement 1467/97. » En particulier, « il ne peut recourir à une procédure alternative, par exemple pour adopter un acte qui ne serait pas la décision même prévue à une étape déterminée ou qui serait adopté dans des conditions différentes de celles exigées par les dispositions applicables » (12).

En décidant de suspendre les procédures de déficit excessif engagées contre l'Allemagne et la France tant que ces derniers respectent les engagements qu'ils s'étaient fixés eux-mêmes, le Conseil n'a pas seulement arrêté les procédures dans une hypothèse visée ni par le traité, ni par le pacte de stabilité et de croissance mais aussi renoncé, ne serait-ce que provisoirement, à son pouvoir de contraindre les États concernés de mettre en terme au déséquilibre de leurs finances publiques. Pour la Cour une telle décision de suspension est contraire à l'article 104 CE et au règlement 1467/97. De même, en modifiant de la sorte les recommandations qu'il avait formulées à l'endroit des deux pays lors du constat de l'existence de déficits excessifs, le Conseil n'a pas respecté le droit d'initiative appartenant à la Commission qui, à chaque stade de la procédure est appelée à soumettre au Conseil les mesures qu'elle juge adéquates (13). La Cour relève, au surplus, que la délibération dont résultent les recommandations révisées n'a pas été prise selon les règles de vote applicables pour une telle décision puisqu'il s'agit, en l'espèce, d'une décision à prendre par l'ensemble des États membres et non seulement de ceux de la zone euro (14). Les conclusions du Conseil se trouvent ainsi annulées également sur ce second point.

Le juriste ne peut que se féliciter de ce rappel à l'ordre. Le respect du pacte de stabilité et de croissance constitue une condition essentielle de l'Union Économique et Monétaire. Ses exi-

(8) Cf. note n° 4 ci-dessus.

(9) 1 % du PIB en 2004 s'agissant de la France et 0,8 % du PIB en 2004 pour l'Allemagne.

(10) Conseil de l'Union européenne (affaires économiques et financières), session du 25 novembre 2003

(11) À défaut de délai d'action, les circonstances particulières dans lesquelles un recours en annulation a été récemment admis contre la non adoption par le Conseil d'une proposition de règlement instituant des droits anti-dumping (cf. CJCE, 30 sept. 2003, Eurocoton e.a. c/ Conseil, aff. C-76/01) n'étaient pas réunies en l'espèce.

(12) Arrêt commenté, § 81.

(13) Arrêt commenté, § 92.

(14) Arrêt commenté, § 94.

gences ont été acceptées par l'ensemble des États de l'Union (15). Il ne saurait être question d'en modifier de la sorte les règles du jeu au prétexte qu'elles n'arrangent momentanément plus certains États. La position adoptée par le Conseil en novembre 2003 d'autant plus dérangeante qu'elle concerne deux États qui, en raison de leur poids au sein de l'Union européenne, devraient montrer l'exemple.

Ceci dit, l'arrêt de la Cour ne peut briser ni la résistance de l'Allemagne et de la France à résorber rapidement leurs déficits publics excessifs, ni la réticence de la majorité des autres États membres de la zone euro à les y contraindre. Il a simplement, pour effet, de restaurer les recommandations que le Conseil leur a adressés respectivement en janvier et en juin 2003. La Cour s'est soigneusement abstenue de prendre position sur la question de savoir si le Conseil pourrait être tenu d'adopter une décision de mise en demeure voire de sanction (16) dans l'hypothèse où un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations dont il a fait l'objet (17) (18). La volonté des gouvernements de ménager au Conseil le pouvoir en dernier ressort d'édicter les mesures qui lui paraissent indiquées explique que le Traité CE ne comporte aucune obligation expresse en ce sens. Il n'en demeure pas moins que le Conseil s'est imposé à lui-même le devoir d'agir avec célérité (19) et que l'esprit autant que les règles du pacte de stabilité et de croissance ne laissent, du moins jusqu'à présent, guère de place à une appréciation d'opportunité. Les discussions engagées récemment pour réviser ce pacte devraient introduire une plus grande souplesse (20). Certes, il n'est pas prévu de revenir sur les seuils à partir desquels les finances publiques d'un pays sont supposées présenter un déficit excessif. Selon toute probabilité, les nouvelles règles d'application devraient permettre néanmoins de moduler les mesures destinées à corriger un tel déficit en fonction de la situation particulière du pays concerné – pour tenir compte en particulier de son niveau d'endettement – et des cycles économiques.

La Commission compte apprécier à nouveau, d'ici fin octobre, les finances publiques allemandes et françaises pour estimer les déficits pour les années 2004 et 2005 (21). Elle adressera ensuite une nouvelle proposition au Conseil pour l'inviter à prescrire aux deux États membres les mesures adéquates pour résorber leurs déficits. Il faut espérer que le dossier trouvera alors une issue permettant de restaurer la confiance des marchés financiers et plus généralement des citoyens européens dans la solidité de l'Union Économique et Monétaire.

(15) Sous réserve des exclusions que se sont ménagés le Royaume-Uni et le Danemark.

(16) Au titre de l'article 104 § 9 du Traité CE.

(17) Au titre de l'article 104 § 7 du Traité CE.

(18) Arrêt commenté, § 90.

(19) Selon l'article 5 du règlement 1467/97 (CE) du Conseil du 7 juillet 1997, une décision devrait être prise dans un délai d'un mois à compter de la décision du Conseil constatant qu'aucune action suivie d'effet n'a été prise.

(20) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Renforcer la gouvernance économique et clarifier la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance du 3 septembre 2004, COM (2004) 581 final.

(21) Déclaration de M. Almunia devant le Parlement européen à la session plénière du 15 septembre 2004, Note du Secrétariat du Conseil de l'UE du 16 septembre 2004, n° 12462/04, PE132.

ABONNEMENT

A renvoyer

aux éditions du Juris-Classeur
Relation client
69100 de la Vau
1374 Paris cedex 12
Tél : 01 42 90 40 00
Fax : 01 42 90 40 01

Abonnez-vous sur Internet

OUI je souhaite m'abonner
pour 1 an à la

Revue de Droit Bancaire et Financier

soit 6 numéros + tables annuelles
au prix de 190€ TTC.

Je réglerai à réception de facture.

DATE / SIGNATURE / CACHET

01/09/2004 10:00:00

Votre numéro d'abonné JurisClasseur
(si vous le connaissez)

Mme Mlle M.

CABINET/SOCIÉTÉ

ADRESSE

CODE POSTAL

VILLE

TÉL :

FAX :

E-MAIL

Conformément à la législation
en vigueur, vous disposez d'un droit
d'accès et de rectification pour toute
information vous concernant.

LexisNexis®
JurisClasseur