

L'EUROSCOPE

du Centre d'études européennes

Bulletin universitaire d'information sur l'Europe

Éditorial



la recherche d'un contrat social européen pour le XXI^e siècle

La première révolution industrielle est allée de pair avec l'émergence de la démocratie, mettant le libéralisme (économique et politique) au cœur du contrat social sur lequel reposent nos sociétés. L'Union européenne, au XXI^e siècle, pourrait être le lieu de l'émergence d'un pacte, alliant une « nouvelle révolution industrielle » et une « gouvernance à plusieurs niveaux ». C'est le but que semble lui assigner le [Projet pour l'Europe à l'horizon 2030](#), remis le 8 mai au Conseil par un groupe de réflexion. Son rapport indique les grandes orientations à prendre afin de construire un modèle européen (institutionnel, économique, environnemental...) viable, permettant à l'Europe de s'imposer, de promouvoir ses valeurs dans un monde multipolaire et de recueillir l'adhésion des citoyens. L'attitude des institutions et des États membres face à la "crise grecque", nous laisse relativement sceptiques quant à l'avènement d'un tel pacte.

Rappelons-nous la première phrase de la Déclaration Schuman, dont nous fêtons les 60 ans : « *La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.* » L'activité des Communautés puis de l'Union a permis la création d'une communauté de valeurs au mode de gouvernement original. Il s'agit pour l'Europe de faire de ce modèle un exemple sur lequel s'appuyer pour [rester l'acteur qu'elle a toujours été](#). Mais, comme le disent les sages, il faut pour cela « *une modification radicale de l'attitude des gouvernements nationaux à l'égard de l'UE* ».

La crise subie depuis quelques mois par la Grèce est, à plusieurs égards, révélatrice de cette attitude. En premier lieu, la méfiance des marchés à son encontre aurait été beaucoup moins forte si la Grèce n'avait pas [caché l'ampleur de ses déficits](#) et avait joué le jeu du pacte de stabilité. Ce dernier ne peut, à lui seul, combler l'absence de coordination économique. Son respect s'avère cependant être une garantie de la bonne santé financière des États membres. Le délai avec lequel l'Union a répondu ne saurait être satisfaisant. L'attitude allemande, consistant à attendre les élections régionales au risque de laisser l'union monétaire s'enfoncer, a considérablement ralenti l'action des États, qui se sont décidés à agir au moment où [le risque de rupture devenait trop aigu](#). Enfin, la réponse apportée ne trompe personne. Elle peut, à court terme, rassurer les marchés, mais ne traite pas en profondeur les causes ayant mené à ce résultat.

Le groupe de réflexion est conscient du problème et des faiblesses de l'Union. Pour lui, « *soit 2010 pourrait marquer le début d'une nouvelle phase pour l'UE et les cinquante prochaines années pourraient voir l'Europe s'affirmer en tant qu'acteur mondial, soit l'Union et ses États membres pourraient s'enfoncer dans la marginalisation et devenir une péninsule occidentale de plus en plus négligeable du continent asiatique* ». Déclinant dans tous les domaines les valeurs sur lesquelles l'Union s'est bâtie, le rapport nous offre un aperçu des atouts dont l'Union dispose et les faiblesses auxquelles elle doit remédier. Sa force serait de décliner au futur, dans un pacte renouvelé, les éléments ayant permis la réussite du projet communautaire. Il prône l'avènement d'un modèle économique basé sur la « flexicurité » et « la croissance par la connaissance ». Ce modèle permettrait de relever le « défi démographique » du vieillissement de sa population. Ce modèle économique, doublé d'importantes aides publiques, permettrait l'avènement d'une « *nouvelle révolution industrielle* », que l'Union mènerait en tirant parti du « *développement d'une économie verte et durable* ». Au niveau international, « *l'Europe ne pourra prospérer (...) que si elle promeut les éléments clés d'un modèle de croissance renouvelé, fondé sur la compétitivité, l'inclusion sociale et la durabilité environnementale* ». Enfin, sur le plan institutionnel, ce modèle est fondé sur « *un système de gouvernance à plusieurs niveaux où les compétences sont partagées – plutôt que divisées – entre plusieurs niveaux de pouvoir* », rapprochant l'Union des citoyens.

L'Union a été le creuset dans lequel ce pacte communautaire a été forgé, loin parfois des populations à qui il s'adresse. L'étape indispensable à son avènement est l'adhésion franche à ce projet des responsables politiques, qui doivent cesser de « *considérer l'UE et ses institutions comme étrangères ou hostiles* »...

Pour l'équipe du CEE
Sébastien ADALID
ATER en droit public

Centre d'études européennes - Faculté de Droit
Université Jean Moulin-Lyon 3

15, quai Claude Bernard - BP 0638 - 69239 Lyon Cedex 02

Tél. : 04 78 78 74 42

Fax : 04 78 78 74 66

Mail : cee@univ-lyon3.fr

Web : <http://cee.univ-lyon3.fr>

21275

visites depuis le 19 mars 2009

Un pas vers plus de cohérence dans l'action extérieure de l'Union européenne?

Note sous

CJCE, 3 mai 2009, *Commission c/ Autriche*, aff. C-205/06, 3 mai 2009, *Commission c/ Suède*, aff. C-249/06 et 19 novembre 2009, *Commission c/ Finlande*, aff. C-118/07¹

« Le devoir [des États] est non pas de prévoir le futur mais de le permettre »². Ces mots empruntés à Antoine de Saint-Exupéry par l'avocat général Poiares Maduro³ dans ses conclusions sur les affaires *Commission c/ Suède* et *Commission c/ Autriche* résumant de façon assez remarquable la solution donnée par la Cour.

Dans ces trois affaires, la Commission reprochait à la Suède, à l'Autriche et à la Finlande d'avoir conclu, avant leur adhésion à l'Union Européenne, des accords bilatéraux avec un certain nombre d'États tiers qui ne prévoyaient pas explicitement la possibilité pour lesdits États membres d'appliquer les mesures restrictives à la libre circulation des capitaux que pourraient prononcer le Conseil en vertu des articles 57 § 2, 59 et 60 § 1 CE (devenus respectivement art. 64 § 2, 66 et 75 TFUE). Ces articles régissent la circulation des capitaux avec les pays tiers et prévoient respectivement la régulation, les mesures de sauvegarde possibles et les sanctions qui peuvent être prise à l'encontre de certains États. La Commission a donc introduit une procédure à l'encontre de ces trois États au motif d'un manquement à l'article 307 al. 2 CE (devenu art. 351 al. 2 TFUE) qui oblige les États à recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités entre des conventions conclues antérieurement à leur adhésion et les traités constitutifs.

Dans chacune de ces affaires, la Cour devait répondre à deux questions principales.

Premièrement, pour que l'article 307 CE trouve à s'appliquer, il est nécessaire que le droit de l'Union européenne impose aux États membres une obligation incompatible avec une autre obligation découlant de conventions conclues préalablement à leur adhésion. Pour répondre à cette question, il fallait donc déterminer dans un premier temps la nature de l'obligation faite aux États membres avant, dans un second temps, de vérifier l'existence ou non d'une incompatibilité.

Deuxièmement, si une incompatibilité existe, les États en cause ont-ils mis en œuvre les « moyens appropriés » pour éliminer cette dernière ?

L'incompatibilité, en tant que telle, n'entraîne pas en effet un manquement automatique à l'article 307 CE. Ce dernier dispose dans son alinéa 1 que les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'adhésion d'un État ne sont pas affectés par les dispositions des traités (cette disposition permet ainsi aux États de se conformer au principe fondamental du droit international *pacta sunt servanda*⁴).

Dans ces trois affaires, la Cour a conclu à un manquement des États en vertu de l'article 307 al. 2 CE.

La Cour devait en effet déterminer l'obligation de référence à prendre compte pour vérifier l'existence d'une incompatibilité. Cette question est particulièrement délicate dans la mesure où, au moment où la Commission introduit son recours en manquement, il n'existe pas d'incompatibilité. Cette incompatibilité n'est que potentielle : si et seulement si le Conseil adopte des mesures restrictives sur la base des articles 57 § 2, 59 ou 60 § 1 CE et que les États défendeurs ne sont pas en capacité de les appliquer en raison de leur engagements conventionnels, alors il y aura incompatibilité. Cette incompatibilité potentielle, « virtuelle » pour Denys Simon⁵, ne saurait « de toute évidence »⁶ jouer à l'encontre des États.

Si l'on ne peut déduire une incompatibilité du fait du droit dérivé, il n'existe pas non plus, selon l'avocat général Maduro, d'incompatibilité résultant du droit primaire (art. 57 § 2, 59 ou 60 § 1 CE). En effet, la libre circulation des capitaux avec les États tiers est une compétence partagée et non exclusive. Aussi, il ne saurait être reproché aux États d'avoir contracté les conventions litigieuses. Ces articles ne prévoient qu'une habilitation à agir pour la Communauté (dorénavant pour l'Union) et non une obligation de s'abstenir pour les États (la confusion de l'habilitation de la Communauté et de l'obligation d'abstention pour les États ne valant que dans le cadre des compétences exclusives).

C'est finalement dans le principe de coopération loyale (art. 10 CE, désormais art. 4 TUE) que l'avocat général Maduro voit l'obligation faite aux États susceptible d'être incompatible avec les conventions conclues par

la Suède, l'Autriche et la Finlande.

Il faut noter que sur ce point, la Cour est d'un mutisme assourdissant. Le principe de coopération loyale n'apparaît dans aucun des arrêts commentés alors même que la Cour a déjà précisé par le passé que l'article 307 découlait de ce principe⁷. Les juges de Luxembourg ne s'attardent d'ailleurs même pas à constater l'existence d'une obligation pour les États ce qui peut sembler choquant dans la mesure où sans obligation il ne saurait y avoir d'incompatibilité⁸.

Nous l'avons dit, au moment où la Cour rend son jugement il n'y a pas d'incompatibilité réelle mais seulement une possibilité d'incompatibilité future qui entraîne un manquement potentiel au principe de coopération loyale. La Cour effectue donc un contrôle *in abstracto*. En effet, comme la Cour le soulignait déjà dans son arrêt *Burgoa*, l'obligation faite aux États de mettre en œuvre les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités avec les traités concerne les conventions « susceptibles d'avoir une incidence sur l'application du traité »⁹.

Il s'agit pour la Cour de garantir « l'effet utile » des mesures restrictives que pourrait adopter le Conseil. Dans le cas des sanctions prises sur le fondement de l'article 60 § 1 par exemple, si les États membres poursuivaient des relations avec l'État tiers sanctionné en raison de leur liens conventionnels avec ledit État, les mesures prises par le Conseil se trouveraient privées de leur impact¹⁰.

L'approche de la Cour est donc purement téléologique : en l'absence d'incompatibilité réelle, la Cour, pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne, se devait de déclarer ces conventions incompatibles.

Enfin, la Cour semble devenir de plus en plus exigeante vis-à-vis des États sur les moyens à mettre en œuvre. Elle avait déjà énoncé que l'un des moyens pouvait être la dénonciation¹¹, ce qui semble être le plus délicat pour les États en raison de la responsabilité internationale qu'engendre une telle dénonciation. Si la Cour se montre parfois compréhensive à l'égard des États¹², dans nos cas d'espèce les États ne disposaient pas d'un large éventail de moyens. La Cour considère en effet, avec raison, qu'une renégociation des accords serait inadéquate en raison du délai nécessaire¹³ et que la suspension ou la dénonciation après que le Conseil a décidé des mesures restrictives (application de la clause *rebus stic stantibus*¹⁴) serait trop aléatoire juridiquement¹⁵. La volonté de l'Autriche d'introduire dans ses accords d'investissements une clause « qui réserverait certaines compétences des organisations régionales »¹⁶ ne convainc pas plus la Cour qui estime que cette simple intention n'est pas suffisante.

Il ne reste plus aux États qu'à dénoncer de façon préventive les traités en cause. Cette très faible marge d'appréciation offerte aux États nous invite à nous interroger sur la nature de l'obligation contenue à l'article 307 al. 2. Si la lecture de cet article nous indique qu'il s'agit d'une obligation de moyens, l'interprétation extensive qu'en fait la Cour pourrait nous laisser croire à une obligation de résultat.

Si cette question de l'incompatibilité des accords d'investissements conclus avant l'adhésion à l'Union européenne hérisse les États¹⁷, il faut sans nul doute saluer le pas en avant vers une plus grande cohérence dans l'action extérieure de l'Union et en particulier dans l'application de sanctions à l'encontre d'États tiers.

Loïc ROBERT
Allocataire de recherches

¹ CJCE, 3 mars 2009, *Commission c/ Autriche*, aff. C-205/06 et CJCE, 3 mars 2009, *Commission c/ Suède*, aff. C-249/06, non encore publiés au Recueil ; Europe, mai 2009, p. 9, note D. Simon – CJCE, 19 nov. 2009, *Commission c/ Finlande*, aff. C-118/07, Europe, janv. 2010, p. 14, note D. Simon.

² A. de Saint-Exupéry, *Citadelle*, Paris, Gallimard, coll. NRF, 1948, p. 167.

³ *Conclusions de l'avocat général Maduro dans les affaires C-205/06 et C-249/06*, point 20.

⁴ Article 26 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969*.

⁵ CJCE, 3 mars 2009, *Commission c/ Autriche*, préc.

⁶ *Conclusions Maduro dans les affaires C-205/06 et C-249/06*, pt 24.

⁷ CJCE, 18 nov. 2003, *Budějovický Budvar národní podnik c/ Rudolf Ammersin GmbH*, aff. C-216/01, pt 150.

⁸ *Concl. Maduro dans les affaires C-205/06 et C-249/06*, pt 24.

⁹ CJCE, 14 oct. 1980, *Burgoa*, aff. 812/79, Rec. 2787, pt 6.

¹⁰ Voir notamment les sanctions prises sur le fondement de l'article 60 § 1 à l'encontre de l'Iran : règlement (CE) n° 110/2008, du 10 nov. 2008, mod. le règlement (CE) n° 423/2007 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, JOUE n° L300/17 du 11 nov. 2008.

¹¹ CJCE, 4 juill. 2000, *Commission c/ Portugal*, aff. C-84/98, Rec. I-5215.

¹² V. not. CJCE, 1^{er} févr. 2005, *Commission c/ Autriche*, aff. C-203/03, Rec. I-935 : ici, la Cour ne conclut pas à un manquement de l'Autriche qui n'avait pas dénoncé la Convention n° 45 de l'OIT interdisant le travail des femmes dans l'industrie minière souterraine au motif que l'Autriche n'en avait pas eu l'occasion depuis son adhésion.

¹³ CJCE, 3 mars 2009, *Commission c/ Autriche*, aff. C-205/06, pt 39.

¹⁴ Art. 62 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969* : le changement fondamental de circonstances ne peut être invoqué en droit international que dans le respect de la procédure lourde et fastidieuse prévue à l'article 65.

¹⁵ CJCE, 19 nov. 2009, *Commission c/ Finlande*, aff. C-118/07, pt 31.

¹⁶ CJCE, 3 mars 2009, *Commission c/ Autriche*, aff. C-205-06, pt 41.

¹⁷ Voir pour preuve le nombre d'États intervenant au soutien des États défendeurs.

Le chiffre : + 70,4 %

La crise ? Pas pour tout le monde... 70,4 %, c'est le pourcentage d'augmentation du bénéfice de la Banque centrale européenne. Après trois années à avoir un bénéfice nul (de 2005 à 2007), la BCE a renoué avec les bénéfices grâce à la crise. En 2008, il s'élevait à 1,32 milliard d'Euros pour atteindre 2,25 milliards (un record) en 2009. Pour faire simple : avec la crise, les banques ont beaucoup emprunté aux Banques centrales, ces dernières ont ainsi engrangé plus d'intérêts. La majorité de ce bénéfice sera redistribuée aux Banques centrales nationales. À leur tour, et selon leur statut, elles pourront (ou non) en faire profiter les États...

Actualité institutionnelle

Le Président du Conseil européen

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil européen est doté d'une présidence stable, censée donner un visage à l'Europe.

C'est l'article 15 paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne qui prévoit les fonctions du Président du Conseil européen, relatives d'un côté à la présidence des travaux du Conseil européen et de l'autre côté à la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le choix du premier Président du Conseil européen n'a pas été facile. Le sommet extraordinaire qui a eu lieu le 19 novembre 2009 à Bruxelles devait choisir entre plusieurs candidats, en tenant compte des équilibres fragiles au sein de l'Union. L'équilibre gauche-droite mais aussi entre grands et petits pays, entre nord et sud, hommes et femmes devait être respecté. Les principaux candidats, à savoir le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker et le Britannique Tony Blair, ont été écartés au profit du Belge [Herman Van Rompuy](#), qui a réuni le soutien de Paris et de Berlin. Premier ministre de la Belgique depuis 2008, il a réussi de sortir son pays de la crise institutionnelle. Herman Van Rompuy est décrit comme un homme discret et est aussi connu comme auteur de *haikus*, poèmes d'origine japonaise.

Mais quelle sera la place de ce nouveau Président dans le schéma institutionnel de l'Union ? Nommé pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois, il assure la présidence stable du Conseil européen. En revanche, le Conseil de l'Union européenne, principal organe décisionnel de l'Union, continuera à être présidé selon un système de rotation égalitaire, comme prévu par l'article 16 paragraphe 9 du traité sur l'Union européenne. Le Président du Conseil européen est aussi censé représenter l'Union à l'international, mais cela, selon l'article 15 paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne « sans préjudice des attributions du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». Effectivement, selon l'article 18 du traité sur l'Union européenne c'est le Haut représentant, actuellement Mme Catherine Ashton, qui conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et préside le Conseil des affaires étrangères.

Le Président du Conseil européen est alors appelé à exercer ses fonctions à côté du Président du Conseil de l'Union européenne, du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et, bien entendu, du Président de la Commission dont la position est renforcée par le traité de Lisbonne. Partie de ce schéma complexe et souvent illisible, comment va-t-il accomplir sa première tâche, qui est de donner un visage à l'Union européenne ? L'espoir est que Herman Van Rompuy saura se monter à la hauteur des circonstances en tant que premier Président du Conseil européen et mettre en avant ce nouveau poste, très attendu et important pour l'évolution de l'intégration européenne.

Penny KATSORCHI
ATER en droit privé

Environnement

L'Union européenne et les thons

Lorsque l'on enseigne le droit de l'environnement, il est facile d'émouvoir les étudiants : il suffit de leur parler du sort tragique de l'ours blanc, de la baleine à bosse ou de l'éléphant d'Afrique. Il est facile de les faire rire aussi, en relatant les mésaventures des thons. Ces derniers n'ont effectivement pas l'avantage d'appartenir au cercle fermé de la « mégafaune charismatique »¹, ces espèces emblématiques dont la protection mobilise suffisamment l'opinion publique pour devenir un dogme. Certes, le thon rouge (*Thunnus thynnus*) a récemment frôlé la consécration, mais le thon albacore (*Thunnus albacares*) ou la bonite à ventre rayé (*Katsuwonus pelamis*) évoluent encore dans les eaux profondes du classement.

La CITES² est la convention internationale régissant le commerce des espèces sauvages menacées, elle s'applique à plus de 33 000 espèces inscrites dans ses annexes. En mars 2010 s'est tenue à Doha la quinzième Conférence des Parties, pour laquelle Monaco proposa d'inscrire le thon rouge en annexe I, afin de lui appliquer le régime le plus strict, équivalent à en interdire le commerce international.

L'Union européenne dut se positionner et, ici comme ailleurs, ne parvint pas à parler d'une seule voix. Elle arriva à Doha avec un mandat bancal, finalisé trois jours auparavant et résultant d'un compromis entre les pays du Nord de l'Europe, en faveur d'une interdiction, et ceux du Sud qui pêchent le thon rouge : les effets de l'inscription en annexe I seraient différés au 1^{er} mai 2011. Cette contorsion de dernière minute ne manqua pas de susciter l'inquiétude des ONG, qui s'interrogèrent sur les ambitions réelles de l'Union européenne. La réponse ne tarda pas. Au lieu de contrer l'intense *lobbying* des opposants à l'interdiction en unissant sur une position claire les partisans de l'inscription du thon rouge en annexe I, l'Union européenne, ne disposant d'aucune marge de manœuvre, proposa la création d'un groupe de travail, afin de trouver avec Monaco et ses autres partenaires un compromis sur le compromis. Le camp adverse n'eut aucun mal à prendre de vitesse cette Europe hésitante : la Libye demanda un vote immédiat sur l'inscription du thon rouge en annexe I, le Japon ralliant les voix de nombreux pays du Sud. Le résultat est connu³.

L'explication des opposants fut simple : la CITES protège les espèces emblématiques et ne gère pas les ressources marines. Accéder au rang d'icône n'est pas compatible avec le statut de marchandise⁴.

La prochaine rencontre entre l'Union européenne et les thons aura lieu en novembre 2010 à Paris, à la réunion de la [Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique \(ICCAT\)](#). Cette commission de pêche, qui existe depuis 1966⁵, est compétente pour gérer les stocks de thon rouge de l'Atlantique et de la Méditerranée. Chaque année, sur la base d'expertises scientifiques, mais surtout d'après négociations entre les États parties, elle fixe des quotas de pêche qui n'ont jamais évité la surexploitation des stocks. En 2006, l'ICCAT a adopté un programme de rétablissement de quinze ans pour le thon rouge dans l'Atlantique Est et en Méditerranée⁶, fidèlement transposé par l'Union européenne⁷. Alors que la tentative de recourir à la CITES résulte des échecs de l'ICCAT, son programme de rétablissement est désormais le seul cadre juridique du sauvetage – ou de l'extinction – du thon rouge.

Parallèlement, l'Union européenne continuera de subventionner la pêche au thon, permettant de construire et moderniser les navires les plus imposants et d'envoyer à la casse les petits bateaux pratiquant la pêche côtière⁸. Quand, avec l'aide des usines flottantes venues d'Asie, ils auront vidé la mer de ses poissons, l'histoire des thons ne fera plus rire personne.

Isabelle MICHALLET
Maître de conférences
Université Jean Moulin-Lyon 3
Institut de Droit de l'Environnement

¹ Selon l'expression du regretté Cyrille de Klemm, Membre fondateur du Conseil international du droit de l'environnement, Expert-consultant auprès de l'Union internationale pour la conservation de la nature et du Conseil de l'Europe.

² [Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction](#), Washington, 3 mars 1973.

³ « L'Europe échoue à protéger le thon rouge », Le Monde, 20 mars 2010, pp. 1 et 4.

⁴ « Espèce appréciée, le thon pourrait devenir demain le "boeuf de la mer" », Le Monde, 5 avril 2002, p. 26.

⁵ [Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique](#), Rio, 14 mai 1966.

⁶ [Recommandation de l'ICCAT 06-05](#), 15^e Réunion extraordinaire de la Commission, Dubrovnik, Croatie, 17-26 novembre 2006.

⁷ Régl. n° 1559/2007 du 17 déc. 2007, JOUE n° L 340 du 22 déc. 2007, remplacé par le régl. n° 302/2009 du 6 avr. 2009, JOUE n° L 96 du 15 avr. 2009.

⁸ [Financial Instrument for Fisheries Guidance 2000-2006 Shadow Evaluation, Final Report for Pew Environment Group](#), Lynton, Poseidon, March 2010.

La question

Comment la Belgique (en pleine crise politique) va-t-elle gérer la présidence de l'Union (en pleine crise économique) ?

Le 1^{er} juillet prochain, et jusqu'à la fin de l'année 2010, la Belgique devra assurer la présidence du Conseil de l'Union européenne, succédant ainsi à l'Espagne. À ce jour, cette question et les incertitudes qui l'accompagnent demeurent entières. Nous souhaitons simplement attirer l'attention de nos lecteurs sur ce point, et nous aurons bientôt l'occasion de revenir sur les mécanismes de la présidence tournante, en particulier sur les nuances introduites par le Traité de Lisbonne.

En écartant, avec un peu d'optimisme, l'hypothèse des dysfonctionnements portant gravement atteinte au déroulement de cette présidence, plusieurs scénarii restent à envisager sérieusement. Certains considèrent que les difficultés politiques internes de la Belgique n'auront aucune incidence sur le bon fonctionnement de l'Union. Pour alimenter cette hypothèse, on notera que grâce au système de troika, les présidences sont préparées un an à l'avance, les autorités belges coopérant déjà avec la Présidence espagnole, et les autorités hongroises qui leur succéderont, le 1^{er} janvier 2011.

D'autres envisagent un semestre de présidence quasi transparente, limitée à la gestion des affaires courantes. Préoccupée par ses affaires intérieures, la Belgique serait alors incapable de peser sur les grandes décisions de l'Union ou de défendre avec vigueur quelque position. Ce n'est pas une situation inédite, plusieurs États en proie à des difficultés politiques internes ont déjà présidé l'Union. C'est au contraire l'ampleur de la crise économique qui, une fois de plus, inquiète. Nous pensons en effet que le risque majeur se situe au niveau de la gestion des difficultés économiques, budgétaires et financières, sans oublier l'urgence écologique. Il ne s'agit pas d'exagérer le rôle de la présidence mais l'Union risque réellement de stagner à cause de cette éventuelle incapacité de la présidence à proposer des solutions ou des compromis.

Politique économique:

« Surveillance macroprudentielle » : l'enjeu important d'un mot barbare.

« Nous avons besoin d'un nouveau pacte entre la régulation financière et la société. Un pacte qui remettrait le secteur financier au service de l'économie réelle », déclarait Michel Barnier le Commissaire au marché intérieur et aux services financiers.

Pour cela, il nous enjoint à tordre le coup aux préceptes qui ont mené à la crise actuelle ; et notamment « l'hypothèse que les marchés – livrés à eux-mêmes – agissent rationnellement ».

« Nous allons donc "re-réguler" le système » déclare-t-il, confiant dans la nouvelle structure que l'Union est en train de mettre en place et dont l'entrée en fonction est prévue pour 2011.

Elle se compose de trois autorités de surveillances sectorielles, spécialisées dans la Banque, l'Assurance et les services financiers. Il s'agit en réalité de la transformation de Comités en vraies Autorités aux pouvoirs élargis.

Spécialisées dans un secteur et chargées de surveiller de manière individuelle chaque entreprise, elles assurent la surveillance dite « micro-prudentielle ». Or, comme le dit le rapport du groupe de Haut niveau sur la supervision financière présidé par J. de Larosière : « Les mécanismes actuels de surveillance dans l'UE accordent trop d'importance à la surveillance individuelle des établissements et pas assez à l'aspect macroprudentiel » (p. 45).

Le barbarisme est lâché : « surveillance macroprudentielle ». Bien que la définition qu'on lui donne varie, son absence a, en partie, amplifié la crise actuelle. Il est affilié à un autre concept étrange : « le risque systémique ». L'une est censée empêcher l'autre.

La surveillance microprudentielle cherche à garantir la stabilité d'un établissement. La surveillance macroprudentielle : celle du système dans son ensemble. Pendant longtemps, il a semblé évident que la première garantissait aussi l'ensemble du système. La crise a prouvé le contraire (pour plus de détails, on pourra utilement se référer à l'article de Claude Borio disponible en ligne).

Ainsi, la titrisation, procédé par lequel une banque transforme une créance en un bien et peut ensuite la céder, a semblé diminuer les risques alors qu'elle ne faisait que le propager : alors que les fameuses « subprimes » ne concernaient que des maisons aux États-Unis, elles se sont retrouvées dans le portefeuille de toutes les banques de la planète.

La surveillance macroprudentielle propose donc deux défis majeurs : l'un est conceptuel et l'autre géographique. Elle impose aux régulateurs de comprendre et analyser les constantes innovations financières et leurs enjeux. Ensuite, ils doivent observer les situations d'un point de vue global et non local.

Les conclusions du rapport Larosière ont été rapidement reprises par la Commission puis le Conseil européen. Elles ont mené à la création des trois autorités précitées et du Comité européen du risque systémique (CERS), chargé de la surveillance macroprudentielle. La proposition de règlement est toujours en débat, et vient d'être amendée par la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen. Il est encore temps de donner notre avis.

La crise financière a eu, en premier lieu, des effets sur la gouvernance mondiale. Depuis sa survenance, le G20 est né ainsi que le Conseil de la stabilité financière chargé précisément des questions systémiques. La crise a aussi vu le renforcement des institutions financières internationales que sont le FMI et la Banque des règlements internationaux.

C'est vers ces trois institutions que les États se sont tournés pour réfléchir sur les questions de régulation financière et plus précisément de surveillance macroprudentielle. Elles ont conjointement rendu un rapport en octobre 2009 sur la question de l'évaluation du risque systémique. C'est à l'aune de ce standard, qu'il nous faut juger les CERS.

L'évaluation du risque systémique, objet de la surveillance macroprudentielle, doit se faire selon une méthode quantitative, teintée de préoccupations qualitatives.

Reprenant ce schéma, le CERS rassemble les autorités monétaires et les autorités financières. Les premières mettront à sa disposition leurs importantes données statistiques sur les marchés financiers et les secondes apporteront leur lecture spécialisée et sectorielle sur ces données.

Le CERS se compose d'un Conseil général, d'un Comité directeur et d'un Comité technique consultatif. De manière intelligente, la composition de ces organes inclut les membres du SEBC (système européen de banques centrales), pour l'aspect monétaire et ceux des régulateurs (nationaux et communautaires), pour les points de vue spécialisés. Pour des raisons de place, et de lassitude du lecteur, nous ne rentrerons pas dans les détails de leur composition. Il faut retenir, par exemple, que le Conseil général contient 33 membres avec droit de vote et 28 sans...

Le Parlement européen ne s'y est pas trompé : la surveillance macroprudentielle nécessite certes une connaissance approfondie de tous les secteurs et de tous les États, mais en aucun cas une usine à gaz rassemblant à chaque réunion une trentaine de membres.

Elle demande aussi une attention constante. Il y a donc fort à parier que l'organe essentiel sera le Comité technique consultatif. Le Parlement propose donc de le renommer « Comité scientifique consultatif » et de limiter sa composition à seulement « neuf experts ayant des compétences reconnues » (amendement 60) au lieu des 60 personnes prévues initialement...

Les pouvoirs du CERS nous semblent aussi trop limités.

La prévention du risque systémique nécessite, marginalement, une intervention normative. Le Comité devrait avoir une incidence sur la législation communautaire. Certaines normes peuvent amplifier le risque systémique. Le Comité devrait être consulté dans les domaines relevant de sa compétence, voire pouvoir lui-même proposer des textes à la Commission.

Enfin, en matière de gestion des crises, il ne peut qu'adresser des recommandations sans valeur juridique ; éventuellement les rendre publiques et les transmettre au Conseil. Cela ne saurait être satisfaisant ; pas plus que l'ubuesque justification de la Commission selon qui : « *Étant donné l'ampleur et le caractère sensible de sa mission, le CERS ne sera pas conçu comme un organisme ayant la personnalité juridique et des compétences contraignantes, mais plutôt comme une entité qui tirera sa légitimité de la réputation acquise grâce à l'indépendance de ses jugements, à la qualité de ses analyses et à la clarté de ses conclusions.* »

Il est indispensable que ces recommandations puissent avoir un effet contraignant, ne serait-ce que par une éventuelle transmission à la Commission.

En guise de conclusion, reprenons les mots de Jean Claude Trichet : « *Je suis sceptique sur le fait qu'on puisse éviter, avec certitude, les crises financières. Nous devons nous préparer pour de telles crises, même si nous cherchons à les éviter [...]. Les décideurs politiques doivent toujours être en alerte et prêts à agir de manière décisive, pour contenir les risques si elles éclatent.* »

L'Union se prépare mollement au risque systémique. C'est un timide premier pas, devons-nous vraiment attendre la prochaine crise pour faire celui d'une autorité forte et crédible ?

Sébastien ADALID
ATER en droit public

Activités du CEE

CONCOURS HABEAS CORPUS 2010

La finale du Concours Habeas Corpus a opposé l'Université de Turin, plaidant en défense et l'Université de Saint-Étienne, plaidant en requête. Le jury de finale, présidé par Jean Dhommeaux, Professeur à l'Université de Rennes 2, a décerné à l'équipe de Turin le titre de vainqueur du concours Habeas Corpus 2010.

Le prix du meilleur mémoire a été décerné à l'équipe de l'Université de Saint-Étienne, tandis que celui du meilleur plaideur a été remporté par Mlle Pauline Dalmazir de l'Université Jean-Moulin-Lyon 3.

Félicitations à toute l'équipe organisatrice de l'Association pour la Promotion Interuniversitaire des Droits de l'Homme (APIDH) pour cet excellent millésime.

EUROPEAN LAW MOOT COURT COMPETITION 2010

Le CEE souhaite complimenter les étudiants Eleni Artemiou, Marine Besson, Damian Clifford, Elizabeth Fanning et Shannon O'Connor, menés par Penny Katsorchi et Michel Cannarsa, pour leur participation à la finale paneuropéenne – All European Final – du European Law Moot Court Competition (13-16 avril 2010). La prestation de l'équipe LLM/CEE a été exceptionnelle, mais la finale du Luxembourg a été de nouveau remportée par les champions du concours, l'Université de Maastricht, que nous félicitons chaleureusement. L'expérience du Moot Court a été précieuse pour les étudiants LLM/CEE et les équipes souhaitent la renouveler dans les années à venir. Pour en savoir plus...

Agenda

« Le revirement de jurisprudence en droit européen et comparé »

Colloque CEE, Lyon 14-15 octobre 2010

Responsables scientifiques : Éric Carpano et Michaël Karpenschif

À l'occasion de la publication des Grands arrêts de jurisprudence de l'Union européenne (PUF, 2010) sous la direction du Professeur Michaël Karpenschif, le Centre d'Études Européennes organise un colloque sur le thème du revirement de jurisprudence en droit européen et comparé.

L'objectif de ce colloque est d'essayer de saisir, au travers de la notion de revirement de jurisprudence, la politique jurisprudentielle et régulatrice de la Cour de justice de l'Union européenne dans une perspective critique et comparative.

Les communications s'articuleront autour des axes suivants :

- Axe 1** : La notion de revirement ;
- Axe 2** : La politique du revirement ;
- Axe 3** : La technique du revirement ;
- Axe 4** : La pratique du revirement ;
- Axe 5** : Perspectives comparatives.

Directeur de publication : Pr. Michaël Karpenschif,
Directeur du Centre d'études européennes

Secrétaire de rédaction : Véronique Gervasoni,
Responsable administrative du CEE

Édition, coordination : Rajendra Loljeeh,
ATER en droit public

ISSN en cours - Notice PPN : 136784844