



**HAL**  
open science

## Les retraités grecs et le choc des méthodes

Sébastien Adalid

► **To cite this version:**

Sébastien Adalid. Les retraités grecs et le choc des méthodes : Trib. UE, 3 mai 2017, L. Sotiropoulou / Conseil, aff. T-531/14, ECLI:EU:T:2017:297. Revue des Affaires européennes/Law European & Affairs, 2017, 2017/2, pp.353. hal-04257038

**HAL Id: hal-04257038**

**<https://hal.science/hal-04257038>**

Submitted on 25 Oct 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les retraités grecs et le choc des méthodes

Trib. UE, 3 mai 2017, L. Sotiropoulou / Conseil, aff. T-531/14, ECLI:EU:T:2017:297\*

Sébastien ADALID, *Professeur de droit public à l'Université Le Havre Normandie*\*\*

*« La polis grecque laisse un héritage, l'héritage de la réflexion sur un État où les philosophes pourront vivre, sur un État de la justice fondée non pas sur la simple tradition mais sur l'intuition au sens du regard dans ce qui est »\*\*\*.*

L'opposition entre tradition et intuition résume parfaitement le dilemme auquel est confrontée la justice européenne, depuis que lui parviennent les remous contentieux de la crise. Sa tradition de construction d'une « Union de droit » se heurte à la déconstruction de celle-ci par l'urgence de parer à la crise. Inversement, l'intuition politique des juges leur impose de valider ces nouveaux mécanismes, dont l'élaboration a été si délicate qu'ils ne sauraient les censurer.

Ce faisant, le juge est alors contraint de cautionner les dérives induites par l'évolution de la gouvernance économique de l'Union<sup>1</sup>. Cette notion même est délicate à circonscrire, tant elle comprend des instruments de nature différente – disposition des traités, traités internationaux, droit dérivé, accords bilatéraux – s'appliquant à des situations différentes : États sous programme d'assistance, États en situation de déficit excessif, États à l'équilibre, etc. L'ensemble de ces mécanismes a, cependant, un objectif commun : permettre une meilleure coordination des politiques économiques, et donc budgé-

taires, des États membres, notamment ceux de la zone euro. Ils ont aussi des caractéristiques communes : élaborés dans l'urgence de la crise des dettes souveraines, dans un contexte profondément marqué d'inter-gouvernementalisme<sup>2</sup>, ils s'écartent de l'orthodoxie des méthodes d'intégration classique. Il en résulte un affaiblissement des contraintes juridiques<sup>3</sup>, mais aussi un brouillage des responsabilités et de l'imputabilité des décisions<sup>4</sup>.

L'arrêt rendu par le Tribunal le 3 mai 2017 illustre parfaitement l'ensemble de ces apories. Un bref rappel des faits soulignera ces difficultés d'imputation des décisions et le besoin de clarification. Au préalable, il faut noter la quasi-absence de développement sur la situation des requérants, ainsi que du préjudice qu'ils invoquent, dans l'arrêt<sup>5</sup>. En effet, il s'agit d'un recours en responsabilité extra-contractuelle<sup>6</sup>, formé par soixante-quatre re-

\* Obs. F. GAZIN, « Principe de subsidiarité et compétence d'attribution », *Europe*, juillet 2017, comm. 259.

\*\* Normandie Univ, UNIHAVRE, LexFEIM, 76600 Le Havre, France.

\*\*\* J. PATOTCKA, *Platon et l'Europe*, Lagrace, Verdier, 1983, p. 98.

<sup>1</sup> Sur ces dérives, v. S. DE LA ROSA, « La gouvernance économique et le sens de l'intégration », *RTDE*, 2016, n° 3, p. 513 ; M. IOANNIDIS, « Europe new transformations: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis », *CML Rev.*, 2016, n° 5, p. 1237.

<sup>2</sup> Avant même la crise, la coordination des politiques économiques se fondait déjà sur une méthode dérogatoire de la méthode communautaire de l'intégration par le droit, v. O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne après l'établissement de la zone Euro – Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

<sup>3</sup> Phénomène mis en lumière par S. DE LA ROSA, « La gouvernance économique et le sens de l'intégration », *op. cit.*

<sup>4</sup> V. not. M.P. MADURO, « A new governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice », *RSCAS Policy Papers*, 2012/11.

<sup>5</sup> Il faut, pour plus de détails, se référer au résumé de leur requête paru au *Journal officiel* : *JOUE*, n° C 351, 6 novembre 2014, p. 11.

<sup>6</sup> Le Tribunal a lui-même suggéré cette voie à certains requérants dont il estimait le recours en annulation, contre d'autres types de mesures de crise, irrecevable. V. Trib. UE, 10 décembre

traités grecs, du fait d'une série de décisions adoptées par le Conseil dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte contre la Grèce.

La chronologie des faits et décisions illustre parfaitement la dilution de la responsabilité entre les différents échelons et la lente rupture avec les cadres classiques du droit de l'UE<sup>7</sup>. À l'origine, l'ensemble formel de la procédure se situe dans le cadre de la coordination des politiques économiques prévue, notamment, à l'article 126 du TFUE. En effet, le Conseil a adopté le 16 février 2010 une décision<sup>8</sup> enjoignant la Grèce de réduire son déficit et préconisant certaines mesures permettant de diminuer les dépenses et d'augmenter les recettes. Or, à partir du mois de mars, la Grèce s'étant trouvée dans l'incapacité de se financer sur les marchés, elle a fait appel à la solidarité européenne. C'est alors que le processus sort des mécanismes classiques du droit de l'intégration, comme celui de la coordination des politiques économiques. Le traité excluant, voire interdisant<sup>9</sup>, toute solidarité financière entre les États pour aider la Grèce, il fallait alors faire appel à des procédures *ad hoc*.

L'adoption de décisions, sur le fondement des articles 126, § 9, et 136, n'est devenu que la concrétisation d'un processus diplomatique de négociations préalables. Au cours de celui-ci, la Grèce a négocié avec la Commission, la BCE, le Fonds monétaire international<sup>10</sup> – qui deviendront par la suite la « Troïka » – un programme d'assistance, conditionné à la conduite de réformes. Ces négociations ont abouti à la signature, le 3 mai 2010, d'un « Memorandum of Understanding » entre la Grèce et le Troïka, ainsi que le 8 mai une convention de prêt entre la Grèce et ses créanciers.

2013, *S.A von Storch / BCE*, aff. T-492/12, ECLI:EU:T:2013:702, § 45.

<sup>7</sup> Ce que l'une des premières analyses soulignait déjà très bien, v. D. TRIANTAFYLLOU, « Les plans de sauvetage de la zone Euro et la peau de chagrin », *RDUE*, 2011, n° 2, p. 195.

<sup>8</sup> Prises notamment sur le fondement de l'article 126, § 9, selon lequel le Conseil peut « mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation ».

<sup>9</sup> Art. 125 TFUE.

<sup>10</sup> Ci-après FMI.

Ce n'est que le 10 mai 2010 qu'intervient la première décision litigieuse<sup>11</sup>. Cette dernière ne mentionne quasiment pas les négociations qui l'ont précédée, alors que pourtant elle en reprend le contenu. Le Conseil se contente de préciser, au dernier considérant, que « *Les bailleurs de fonds ont décidé que leur aide serait subordonnée au respect de la présente décision par la Grèce* ». Après chaque présentation par la Grèce d'un rapport exposant les mesures prises pour se conformer à ladite décision, celle-ci a été modifiée et cela à trois reprises : en septembre<sup>12</sup> et décembre 2010<sup>13</sup>, et mars 2011<sup>14</sup>. En juillet 2011, en raison de ces modifications, cette décision a été abrogée et refondue<sup>15</sup>, puis elle aussi modifiée à trois reprises<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Décision 2010/320/UE du Conseil du 8 juin 2010 adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 145, 11 juin 2010, p. 6.

<sup>12</sup> Décision 2010/486/UE du Conseil du 7 septembre 2010 modifiant la décision 2010/320/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 241, 14 septembre 2010, p. 12.

<sup>13</sup> Décision 2011/57/UE du Conseil du 20 décembre 2010 modifiant la décision 2010/320/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 26, 29 janvier 2011, p. 15.

<sup>14</sup> Décision 2011/257/UE du Conseil du 7 mars 2011 modifiant la décision 2010/320/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire, et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 110, 29 mars 2011, p. 26.

<sup>15</sup> Décision 2011/734/UE du Conseil du 12 juillet 2011 adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 296, 15 novembre 2011, p. 38.

<sup>16</sup> Décision 2011/791/UE du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant la décision 2011/734/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire, et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 320, 3 décembre 2011, p. 28 ; décision 2012/211/UE du Conseil du 13 mars 2012 modifiant la décision 2011/734/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 113, 25 avril 2012, p. 8 ; décision 2013/6/UE du Conseil du 4 décembre 2012 modifiant la décision 2011/734/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, *JOUE*, n° L 4, 9 janvier 2013, p. 40.

Plusieurs des mesures préconisées par ces décisions touchaient le système grec des retraites<sup>17</sup>, qui a alors été réformé<sup>18</sup>. Concernant les requérants, ces réformes ont été mises en application par la Caisse commune des salariés au sein de l'organisme grec des assurances sociales, l'IKA<sup>19</sup>. Ces derniers ont alors saisi, le 15 juillet 2014, le Tribunal d'un recours en indemnité contre le Conseil. Pour comprendre leurs motifs, il faut aller lire le résumé de leur requête paru au *Journal officiel*. D'après eux, les réformes induites par le Conseil ont conduit à « *un violent nivellement par le bas de la couverture sociale et à une détérioration fulgurante du niveau de vie des retraités, notamment des requérants, que les réductions de leurs retraites ont privé de la plus grande partie du revenu dont ils disposaient auparavant* ». Par conséquent, le pré-

judice, pour les soixante-quatre requérants, se chiffre, d'après eux, à plus de 870.000 euros pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mai 2014<sup>20</sup>.

La question posée au Tribunal est alors bien celle de l'imputabilité de la décision de réformer le système des retraites grecques, politiquement et juridiquement. Politiquement, la Grèce a été contrainte de le faire sous la pression des créanciers et des institutions de l'Union. Juridiquement, il y a formellement deux séries d'actes qui incitent à une telle réforme : le *Memorandum of understanding* et les décisions précitées, au contenu extrêmement précis et une série d'actes qui les concrétisent : les lois et les circulaires adoptées en Grèce. Ainsi, juridiquement, se pose une question – classique de contentieux de l'Union – de partage de responsabilité entre l'Union et les États membres.

Or, le Tribunal élude cette question, beaucoup plus épineuse qu'elle n'y paraît. En effet, trancher sur le partage juridique de responsabilité reviendrait aussi à trancher sur le partage politique, ce que les juges souhaitent éviter. Le Tribunal slalome alors, dans un arrêt aux motifs particulièrement courts, entre les obstacles juridiques et les pièges politiques pour livrer une solution aseptisée, aux fondements juridiques et à la cohérence discutables, manquant au passage cruellement d'audace. Il se contente d'appliquer certains raisonnements et concepts classiques du droit de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, mais uniquement ceux lui permettant d'éviter les questions délicates. Pourtant, de manière paradoxale, il se permet certaines incises, semblant surabondantes, venant implicitement consacrer les dérives juridiques induites par l'évolution de la gouvernance économique.

L'arrêt cherche, en réalité, à concilier deux méthodes : la méthode communautaire et le « *semi-intergouvernementalisme* »<sup>21</sup> issu de la crise. La conciliation tourne rapidement au choc. Le Tribunal se refuse à réinterpréter les

<sup>17</sup> Sur leur contenu exact, v. Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, §§ 12-22.

<sup>18</sup> Pas moins de six lois ont été adoptées : loi 3845/2010, portant mesures d'application du mécanisme de soutien de l'économie grecque par les États membres de l'eurozone et le FMI, du 6 mai 2010 (FEK A'65/6.5.2010) ; loi 3863/2010 sur le nouveau système d'assurances sociales, dispositions connexes et dispositions relatives aux relations de travail, du 15 juillet 2010 (FEK A'115/15.7.2010) ; loi 3986/2011, portant mesures urgentes de mise en œuvre du cadre de stratégie financière à moyen terme 2012-2015, du 1<sup>er</sup> juillet 2011 (FEK A'152/1.7.2011) ; loi 4024/2011, portant dispositions sur les retraites, barème unitaire des salaires et des grades, réserve de main-d'œuvre et autres dispositions mettant en œuvre le cadre de stratégie financière à moyen terme 2012-2015, du 27 octobre 2011 (FEK A'226/27.10.2011) ; loi 4051/2012, portant dispositions relatives aux retraites et autres dispositions urgentes mettant en œuvre le *Mémorandum d'accord* visé par la loi 4046/2012, du 29 février 2012 (FEK A'40/29.2.2012) ; loi 4093/2012, portant sur l'approbation du cadre de stratégie financière à moyen terme 2013-2016 – Mesures urgentes de mise en œuvre de la loi 4046/2012 et du cadre de stratégie financière à moyen terme 2013-2016, du 12 novembre 2012 (FEK A'222/12.11.2012).

<sup>19</sup> V. circulaire 53/2010 de l'IKA relative au versement des primes de congé, de Noël et de Pâques ; circulaire 51/2010 de l'IKA relative à la retenue sur les retraites d'une cotisation de solidarité des retraités à compter du 1<sup>er</sup> août 2010 ; circulaire 47/2011 de l'IKA relative à la retenue sur les retraites d'une cotisation de solidarité des retraités à compter du 1<sup>er</sup> août 2011 ; circulaire 85/2011 de l'IKA relative aux réductions des retraites de la Caisse commune des salariés à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2011 ; circulaire 86/2011 de l'IKA relative à la communication des dispositions de l'article 2 de la loi 4024/2011 relatives à la baisse des retraites à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2011, postérieurement à la retenue de la cotisation de solidarité des retraités ; circulaire 34/2012 de l'IKA relative à la communication des dispositions de l'article 6 de la loi 4051/2012 relatives à la baisse des retraites à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 ; circulaire 41/2012 de l'IKA relative à la communication d'instructions écrites de la Caisse commune des salariés concernant les baisses des retraites de cette caisse à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 en application de l'article 6 de la loi 4051/2012 ; circulaire 81/2012 de l'IKA relative à la communication des dispositions du sous-paragraphe IA.5 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi 4093/2012, relatives à la baisse des retraites à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

<sup>20</sup> *JOUE*, n° C 351, 6 novembre 2014, p. 11.

<sup>21</sup> Chaque auteur a sa propre qualification pour cette méthode, le terme est emprunté à K. LENAERTS, « EMU and the European Union's Constitutional Framework », *EL Rev.*, 2014, n° 6, p. 753, spéc. p. 756.

catégories et concepts de la première pour les adapter aux spécificités de la seconde. Signe de cet embarras, les récents et importants arrêts du Tribunal et de la Cour concernant la crise<sup>22</sup> ne sont quasiment pas cités<sup>23</sup>. De même, et contrairement à la majorité de ces arrêts, le Tribunal disposait d'un biais contentieux précieusement pour opérer cette conciliation : l'existence d'actes juridiques contraignants adoptés par l'Union : les décisions litigieuses précitées. Ce point n'est quasiment pas abordé dans l'arrêt.

Ce dernier se révèle alors profondément insatisfaisant. En appliquant les notions classiques du droit de la responsabilité, le Tribunal écarte les griefs des requérants, mais ce faisant il ne fait que démontrer leur inadéquation (I). Conscient de l'enjeu de l'arrêt, le Tribunal se décide tout de même à répondre, sur le fond, aux requérants. Mais contraint par un contexte politique et diplomatique délicat, il se doit de leur donner tort, quitte à abandonner certains raisonnements habituels (II).

<sup>22</sup> Ils sont pourtant nombreux : Trib. UE, ord., 16 décembre 2011, *S. Städter / BCE*, aff. T-532/11, ECLI:EU:T:2011:768 & CJUE, ord., *S. Städter / BCE*, aff. C-102/12 P, ECLI:EU:C:2012:723 ; CJUE, 27 novembre 2012, *T. Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675 ; Trib. UE, ord., 10 décembre 2013, *S.A. von Storch / BCE*, aff. T-492/12, ECLI:EU:T:2013:702 ; Trib. UE, ord., 25 juin 2014, *A. Accorinti / BCE*, aff. T-224/12, ECLI:EU:T:2014:61 ; Trib. UE, 7 octobre 2015, *A. Accorinti / BCE*, aff. T-79/13, ECLI:EU:T:2015:756 ; Trib. UE, ord., 5 octobre 2015, *G. Grigoriadis e.a. / Parlement européen, Conseil européen, Eurogroupe, Conseil, Commission et BCE*, aff. T-413/14, ECLI:EU:T:2014:918 ; Trib. UE, ord., même date, *G. Kafetzakis e.a. / Parlement européen, Conseil européen, Eurogroupe, Conseil, Commission et BCE*, aff. T-38/14, ECLI:EU:T:2015:785 ; CJUE, 20 septembre 2016, *Ledra Advertising Ltd. / Commission et BCE*, aff. C-8/15 P à C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701 (pourvois groupés contestant trois ordonnances du Tribunal du même jour : Trib. UE, ord., 10 novembre 2014, *Ledra Advertising Ltd. / Commission et BCE*, aff. T-289/13, ECLI:EU:T:2014:981 ; *A. Eleftheriou e.a. c. Commission et BCE*, aff. T-291/13, ECLI:EU:T:2014:978 ; *C. Theophilou et E. Theophilou / Commission et BCE*, aff. T-293/13, ECLI:EU:T:2014:979) ; du même jour, *K. Mallis e.a. c. Commission et BCE*, aff. C-105/15 P à C-109/15 P, ECLI:EU:C:2016:702 (pourvois groupés contestant cinq ordonnances du Tribunal du même jour : Trib. UE, ord., 16 octobre 2014, *K. Mallis et E. K. Malli / Commission et BCE*, aff. T-327/13, ECLI:EU:T:2014:909 ; *T. Kyprou / Commission et BCE*, aff. T-328/13, ECLI:EU:T:2014:906 ; *P. Chatzithoma / Commission et BCE*, aff. T-329/13, ECLI:EU:T:2014:908 ; *L. Chatziannou / Commission et BCE*, aff. T-330/13, ECLI:EU:T:2014:904 ; *M. Nikolaou / Commission et BCE*, aff. T-331/13, ECLI:EU:T:2014:905) ; Trib. UE, 24 janvier 2017, *Nausicaa Anadyomène SAS et Banque d'escompte / BCE*, aff. T-749/15, ECLI:EU:T:2017:21.

<sup>23</sup> À l'exception de l'arrêt : CJUE, 20 septembre 2016, *Ledra Advertising Ltd. / Commission et BCE*, aff. C-8/15 P à C-10/15 P, préc.

## I. L'inadéquation des notions contentieuses classiques

Le Tribunal ne s'embarrasse pas de longs développements. Pour rejeter la demande des requérants, il lui suffit de plaquer les conditions développées par la jurisprudence en matière de responsabilité et de constater qu'elles ne sont pas remplies. Ces conditions sont au nombre de trois : l'illégalité de l'acte, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité<sup>24</sup>. En l'espèce, le Tribunal se contentera de l'examen du premier élément, correspondant aux deux griefs soulevés par les requérants<sup>25</sup>. Pour que cette condition soit remplie, il faut démontrer qu'une « règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers », qualité qu'il refuse aux principes de répartition des compétences et de subsidiarité (A), a été violée en raison d'une « méconnaissance manifeste et grave de la marge d'appréciation de l'auteur » de l'acte contesté, marge d'appréciation qu'il reconnaît aisément au Conseil (B).

### A. L'impossibilité d'invoquer les principes de répartition des compétences et de subsidiarité

Les requérants soulèvent deux griefs afin de démontrer l'illégalité de l'acte : la violation des principes de répartition des compétences et de subsidiarité ; et la violation de la Charte des droits fondamentaux. Or, la jurisprudence est très claire : pour engager la responsabilité de l'Union la règle de droit violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers<sup>26</sup>. Or, d'après le Tribunal, seule la Charte a cette qualité qu'il refuse aux principes précités sur la base de motifs peu convaincants. Au-delà d'une argumentation maladroitement du Tribunal, celui-ci semble passer à côté de

<sup>24</sup> Ce que le Tribunal rappelle expressément : Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 64.

<sup>25</sup> Démarche parfaitement conforme à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle, il n'y a aucune « obligation d'examiner les conditions de la responsabilité d'une institution dans un ordre déterminé ». Ainsi, « dans la mesure où ces trois conditions doivent être cumulativement remplies, le fait que l'une d'entre elles fait défaut suffit pour rejeter un recours en indemnité » (CJUE, 9 septembre 1999, *A. Lucaccioni / Commission*, aff. C-257/98 P, ECLI:EU:C:1999:402, §§ 13 et 14).

<sup>26</sup> CJUE, 4 juillet 2000, *Bergaderm et J.J. Goupil / Commission*, aff. C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361, § 42.



deux problèmes majeurs : l'absence de jurisprudence claire sur la répartition des compétences en matière économique et l'importance récente donnée aux questions de compétences.

Le Tribunal raisonne sur les deux principes évoqués par les requérants, la répartition des compétences et le principe de subsidiarité.

Concernant le premier, il se réfère à la jurisprudence *Vreugdenhil / Commission* de 1990, selon laquelle « *le système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la Communauté a pour but d'assurer le respect de l'équilibre institutionnel prévu par le traité et non pas la protection des particuliers* »<sup>27</sup>. La référence unique à la répartition des compétences « *entre les institutions* » est depuis lors constante dans la jurisprudence, laissant planer le doute sur la possibilité d'invoquer ce principe en matière de répartition entre l'Union et les États. Le Tribunal l'a expressément exclu en 2010<sup>28</sup>, avant que son arrêt ne soit cassé par la Cour, mais uniquement sur la question « *du système de répartition des compétences entre les différentes institutions de l'Union* »<sup>29</sup>. Au surplus, dans cette affaire, la répartition des compétences, entre les États et l'Union, avait été déterminée par un acte de droit dérivé et non le traité lui-même. Au regard de ces éléments, il était nécessaire que le Tribunal précise les motifs permettant d'étendre cette jurisprudence au cas de l'espèce.

Concernant le principe de subsidiarité, le Tribunal se contente de rappeler la définition et la fonction de celui-ci<sup>30</sup>. Au surplus, il ne se réfère qu'à une affaire en annulation, introduite par un requérant privilégié, où il n'était

pas question de l'attribution de droits à des particuliers<sup>31</sup>.

Ainsi, la démonstration du Tribunal laisse sceptique. Or, derrière la question posée, se cache un double enjeu fondamental : celui de l'absence de limites de la compétence de l'Union en matière de coordination des politiques économiques et les problèmes juridiques que cela soulève.

L'argument évoqué par les requérants est fondamental : pour eux, les choix de politique économique « *relèvent de la compétence exclusive des États membres* »<sup>32</sup>. En effet, le traité de Lisbonne n'a pas fait entrer la « *coordination des politiques économiques* » dans la typologie des compétences de l'Union, laissant alors le flou sur la qualification de cette compétence<sup>33</sup>. Depuis lors, la Cour de justice a évité la question. Ainsi, dans sa prise de position dans l'affaire *Pringle*, l'avocate générale KOKOTT précise que « *ce n'est pas l'Union qui coordonne les politiques économiques des États membres, mais bien ceux-ci qui les coordonnent au sein de l'Union* », excluant la qualification de compétence partagée<sup>34</sup>. La Cour reste muette sur ce sujet et la doctrine divisée<sup>35</sup>, ce qui n'empêche pas le Tribunal de conclure que « *les décisions litigieuses correspondent à l'exercice des compétences qui sont expressément attribuées au Conseil par l'article 126, § 9, et l'article 136 TFUE* »<sup>36</sup>. Cependant, le Tribunal se garde bien de qualifier cette compétence.

Au surplus, le Tribunal ne pouvait pas ignorer que la Cour constitutionnelle allemande,

<sup>27</sup> CJUE, 13 mars 1992, *Vreugdenhil BV / Commission*, aff. C-282/90, ECLI:EU:C:1992:124, § 20, nous soulignons.

<sup>28</sup> Trib. UE, 3 mars 2010, *Artogodan / Commission*, aff. T-429/05, ECLI:EU:T:2010:60, § 75 : « *le fait que le principe d'attribution des compétences (...) ainsi que le principe de subsidiarité revêtent une importance particulière (...) ne signifie pas que les règles de répartition des compétences entre la Communauté et les États membres puissent être considérées comme des règles ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers* ».

<sup>29</sup> CJUE, 19 avril 2012, *Artogodan / Commission*, aff. C-221/10, ECLI:EU:C:2012:216, § 81.

<sup>30</sup> « *il ressort du principe de subsidiarité, énoncé à l'article 5, paragraphe 3, TUE, que l'Union n'intervient dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union* » (Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 71).

<sup>31</sup> CJUE, 4 mai 2016, *Pologne / Parlement et Conseil*, aff. C-358/14, ECLI:EU:C:2016:323.

<sup>32</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 68.

<sup>33</sup> Ainsi, l'article 5 TFUE se contente de préciser que « *Les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union* ». Sur ce thème, v. F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 193-314.

<sup>34</sup> Concl. KOKOTT sous CJUE, 27 novembre 2012, *T. Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675, point 93.

<sup>35</sup> Pour certains, l'Union dispose d'une véritable compétence en la matière : v. F. MARTUCCI, « La Cour de justice face à la politique économique et monétaire : du droit avant toute chose, du droit pour seule chose ? Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, *Pringle* », *RTDE*, 2013, n° 2, p. 239, alors que pour d'autres, même si la nature de la compétence reste indéfinie, « *they ultimately leave the responsibility for substantive choices with Member States* » (P. LEINO & T. SAARENHEIMO, « Sovereignty and Subordination: On the Limits of EU Economic Policy Coordination », *EL Rev.*, 2017, n° 2, p. 166, préc. p. 170).

<sup>36</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 73.

notamment, rattache les principes de répartition des compétences et de subsidiarité à certains droits fondamentaux reconnus aux individus, et notamment au droit de vote. Chemin tracé depuis sa décision *Maastricht*<sup>37</sup>, la Cour estime que le processus d'intégration européenne, en limitant les compétences reconnues au Bundestag, vient porter atteinte au droit subjectif des individus de participer à la vie démocratique. Elle menace ainsi de sanctionner tout dépassement, par l'Union, de ses compétences définies par le traité, au nom de l'*ultra vires*<sup>38</sup>. Jurisprudence que la Cour allemande n'a pas hésité à appliquer aux mesures de crise<sup>39</sup>.

Une autre lecture était alors possible. Dans le flou de la jurisprudence, le Tribunal aurait pu considérer, suivant en cela la jurisprudence allemande, que les principes de répartition des compétences et de subsidiarité constituent des règles de droit conférant des droits aux particuliers et préciser, enfin, les limites de la compétence de l'Union en matière de coordination des politiques économiques. Le Tribunal n'a pas eu une telle audace, au contraire, il n'a pas hésité à reconnaître en la matière une marge d'appréciation très large au Conseil.

### B. La reconnaissance d'une large marge d'appréciation au Conseil

Avec leur second grief, les requérants reprochent au Conseil une violation des articles 1<sup>er</sup>, 25 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union<sup>40</sup>. Évidemment, la Charte est considérée comme une règle de droit conférant des droits aux particuliers<sup>41</sup>. Cependant, la seule violation d'une telle règle ne suffit pas. Celle-ci doit être « *suffisamment*

*caractérisée* », condition remplie lorsqu'il y a « *la méconnaissance manifeste et grave (...) par une institution communautaire, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation* »<sup>42</sup>. Il fallait alors au Tribunal qualifier le pouvoir d'appréciation du Conseil en la matière. Or, du fait de la jurisprudence, celui-ci ne pouvait être que large.

Le Tribunal conclut que « *ces prérogatives impliquent, essentiellement, des choix de politique économique justifiant que les traités laissent à l'institution un large pouvoir d'appréciation* »<sup>43</sup>. Une telle conclusion n'est que le résultat de l'application de la jurisprudence.

Depuis longtemps, la Cour considère que dans les domaines où une institution opère des choix de politique économique, elle dispose d'une large marge d'appréciation<sup>44</sup>. De manière tautologique, le Tribunal ne pouvait que reconnaître une telle latitude au Conseil dans le domaine de la « *coordination des politiques économiques* ».

Mais surtout, la marge d'appréciation d'une institution dépend du degré d'encadrement juridique de son action. Or, en l'espèce, les bases juridiques sur lesquelles se fondent les décisions sont particulièrement floues. Ainsi, l'article 126, § 9, autorise le Conseil à « *mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation* ». L'article 136 lui permet d'adopter des mesures spécifiques pour les États de la zone euro. Le Tribunal en déduit alors que « *ces dispositions déterminent uniquement le type de mesures que le Conseil peut adresser à l'État membre concerné* »<sup>45</sup>.

Cependant, la notion classique de la Cour ne permet en réalité pas de saisir les spécificités de la matière et les enjeux sous-jacents.

L'article 126, § 9, évoque « *des mesures* » et non « *les mesures* ». Cette distinction subtile

<sup>37</sup> TCF, 12 octobre 1993, 2 BvR 2134/92 ; 2 BvR 2159/92, BVerfGE89, 155.

<sup>38</sup> V. notamment sa décision relative au traité de Lisbonne : TCF, 30 juin 2009, 2 BvE 2/08 ; 2 BvE 5/08 ; 2 BvR 1010/08 ; 2 BvR 1022/08 ; 2 BvR 1259/08 ; 2 BvR 182/09, ainsi que sa décision *Honeywell* : TCF, 6 juillet 2010, 2 BvR 2661/06.

<sup>39</sup> Une première fois concernant le plan de sauvetage grec : TCF, 7 mai 2010, 2 BvR 987/10 ; une autre fois au sujet du traité MES : TCF, 12 septembre 2012, 2 BvR 1390/12 ; 2 BvR 1421/12 ; 2 BvR 1438/12 ; 2 BvR 1439/12 ; 2 BvR 1440/12 ; 2 BvE 6/12 ; et enfin, évidemment, dans l'affaire *Gauweiler* : TCF, 10 janvier 2014, 2 BvR 2728/13 ; 2 BvR 2729/13 ; 2 BvR 2730/13 ; 2 BvR 2731/13.

<sup>40</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 75.

<sup>41</sup> *Ibid.*, § 76.

<sup>42</sup> CJUE, 4 juillet 2000, *Bergaderm et J.J. Goupil / Commission*, § 43, rappelé par le Tribunal, *ibid.*, § 78.

<sup>43</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 81.

<sup>44</sup> V. notamment, en matière de responsabilité non contractuelle : CJCE, 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, aff. 5/71, ECLI:EU:C:1971:116.

<sup>45</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 81.

mais fondamentale est ignorée par le Tribunal, qui ne se pose alors pas la bonne question. La rédaction de cet article, à notre sens, limite le pouvoir du Conseil à exiger de l'État qu'il adopte « *des mesures* » pour réduire son déficit, mais ne lui permet pas de déterminer lui-même « *les mesures* » propre à atteindre ce but. Ainsi, sa marge d'appréciation ne porte que sur le choix, ou non, d'exiger de l'État l'adoption de telles mesures<sup>46</sup>. Cette ambiguïté dérive de l'indétermination de la compétence de l'Union<sup>47</sup>. Si, comme nous le pensons, la compétence de faire des choix en matière de politique économique appartient toujours aux États membres, alors l'Union – et en l'espèce le Conseil – ne dispose pas du pouvoir d'adopter des décisions contenant des mesures aussi précises que celles détaillées dans les décisions litigieuses.

L'application de la lecture classique en termes de « *marge de manœuvre* » dans un contexte d'indétermination des compétences conduit alors à une extension préjudiciable des compétences et pouvoirs des institutions. Implicitement, le Tribunal admet la mutation des mécanismes de coordination en des mécanismes de décision, au sein desquels le Conseil se permet d'opérer les choix de politique économique à la place des États membres. Or, une telle évolution pose d'importants problèmes de légitimité démocratique et contribue à creuser le déficit politique qui entoure aujourd'hui la nouvelle gouvernance économique.

En refusant de prendre en compte l'évidence selon laquelle les mécanismes en cause ne relèvent pas de la méthode intégrative classique, le Tribunal a appliqué deux notions inadaptées. Au regard des domaines concernés par la notion même de « *politique économique* », qui s'étendent du droit fiscal aux régimes des retraites, la question de la répartition des compétences est si importante qu'elle affecte les droits des particuliers. De même, en s'interrogeant uniquement sur la « *marge d'apprécia-*

*tion* », le Tribunal passe à côté du problème central : celui de l'étendue réelle des pouvoirs du Conseil sur les choix de politique économique nationaux. C'était certainement l'objectif du Tribunal : éviter les questions de fonds, en se protégeant derrière une jurisprudence classique, et efficace en l'espèce, même s'il décide, étonnamment, d'y apporter des réponses.

## II. | L'abandon de raisonnements juridiques habituels

Sur le fond, les questions posées au Tribunal sont plus politiques que juridiques. En essayant de les traiter, le Tribunal doit alors sacrifier la logique juridique sur l'autel de la prudence politique. Ayant écarté les griefs des requérants sur des motifs contentieux, il est curieux qu'il se décide, tout de même, à y répondre, dans plusieurs développements surabondants et maladroits. Maladroits car le Tribunal disposait de solides arguments, de fond, pour faire droit à la demande des requérants. Pour autant, il affirme, plus qu'il ne démontre, que la répartition des compétences (A) et les droits fondamentaux (B) ont été respectés.

### A. Le respect du partage des compétences

Après avoir rejeté le premier grief des requérants, en précisant que les principes de répartition des compétences et de subsidiarité ne peuvent pas être invoqués, le Tribunal précise tout de même que « *les décisions litigieuses ne sauraient, en l'espèce, porter atteinte* »<sup>48</sup> à ces principes. Pour ce faire, le Tribunal se contente de préciser que ces décisions « *correspondent à l'exercice des compétences qui sont expressément attribuées au Conseil* ». C'est évidemment trop court pour être convaincant. Le Tribunal se refuse à voir que la méthode de prise de décision est trop atypique pour garantir le plein respect du partage des compétences. Il aurait alors fallu adapter son raisonnement.

La méthode de prise de décision employée dans le cadre de la crise ne relève pas de la mé-

<sup>46</sup> De même que la Cour lui a reconnu le pouvoir de décider, discrétionnairement, s'il existe ou non un déficit, CJCE, 13 juillet 2004, *Commission / Conseil*, aff. C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436.

<sup>47</sup> Selon l'approche fondatrice du professeur CONSTANTINESCO, la notion de « *pouvoir* » s'entend de deux manières complémentaires. Le pouvoir désigne, à la fois, « *la mise en œuvre matérielle de la compétence* », ainsi que « *l'organe chargé de la mise en œuvre de la compétence* ». V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1974, p. 83.

<sup>48</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 73.



thode communautaire. Les requérants le soulignent clairement et le Tribunal le confirme implicitement.

La première partie du raisonnement au fond est consacrée à une exception d'irrecevabilité. Les arguments mobilisés dans ce cadre démontrent parfaitement l'enjeu politique de l'arrêt. En effet, pour le Conseil, les décisions litigieuses « *ne contiendraient que des mesures de nature générale dont le contenu spécifique devrait être déterminé par le législateur et l'administration de la République hellénique* »<sup>49</sup>. Inversement, pour les requérants, « *le législateur grec était contraint d'adopter des lois mettant en œuvre les décisions litigieuses* »<sup>50</sup>. Pour le Tribunal, « *la vérification de l'imputabilité d'un comportement litigieux* » étant aussi bien une question de recevabilité que de fond, il écarte l'exception pour trancher directement au fond<sup>51</sup>.

Le raisonnement au fond ne tranche pourtant pas la question de l'imputabilité, celle-ci étant inextricable. Comme le rappelle les requérants, « *les décisions litigieuses reprennent le contenu du protocole d'accord* »<sup>52</sup>. Le Tribunal le confirme en affirmant que « *les mesures budgétaires énoncées dans les décisions litigieuses ont fait l'objet de discussions détaillées avec le gouvernement grec et ont été adoptées d'un commun accord par la Commission, la BCE et le FMI* »<sup>53</sup>. La rédaction est ambiguë, en ce qu'elle n'inclut pas le gouvernement grec dans les personnes intégrées au « *commun accord* ». Mais surtout, elle démontre qu'il n'y a pas un seul auteur mais une variété de parties prenantes dans la prise de décision.

Ainsi, les décisions du Conseil ne sont que l'aboutissement d'un processus de négociation qui relève plus d'un processus intergouvernemental, voire international, que de la méthode communautaire<sup>54</sup>. D'ailleurs, de telles déci-

sions n'ont été adoptées qu'au début de la crise<sup>55</sup>. Pour autant, le Tribunal était confronté à des actes de l'Union et il aurait dû les traiter comme tels, lui permettant alors de trouver un fondement à une éventuelle responsabilité de l'Union.

Le Tribunal ne pouvait pourtant pas, pour des raisons politiques, arriver à une telle conclusion, ce qui explique ses contorsions contentieuses explicitées précédemment. Il passe alors à côté d'une occasion unique de remédier aux dérives de la nouvelle gouvernance économique. En effet, il a, par le passé, été embarrassé par le manque d'orthodoxie juridique des méthodes développées récemment, sans pour autant disposer des motifs pour les censurer, ce qui était le cas en l'espèce. Ainsi, en 2014, alors qu'il examinait un recours en annulation contre une déclaration de l'Eurogroupe, le Tribunal a décidé – « *à titre surabondant* »<sup>56</sup> (*sic*) – de vérifier si celle-ci « *produisait des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant* »<sup>57</sup>. Or, en l'espèce, la question des effets juridiques de décisions est passée sous silence.

En effet, les décisions litigieuses sont, formellement, des décisions au sens de l'article 288 du TFUE. Or, par définition, celles-ci sont obligatoires dans tous leurs éléments, et surtout pour leur destinataire : le gouvernement grec. En faisant le choix d'adopter des décisions aussi précises et contenant un véritable programme de réforme économique, le Conseil s'est alors juridiquement substitué au législateur et à l'administration grecque. Au regard du contenu particulièrement détaillé de celles-ci, la marge de manœuvre grecque était particulièrement limitée, permettant d'ouvrir la voie à la responsabilité juridique de l'Union.

<sup>49</sup> *Ibid.*, § 54.

<sup>50</sup> *Ibid.*, § 55.

<sup>51</sup> *Ibid.*, § 57.

<sup>52</sup> *Ibid.*, § 58.

<sup>53</sup> *Ibid.*, § 85, nous soulignons.

<sup>54</sup> D'ailleurs, dans ses conclusions dans l'affaire *Ledra Advertising*, l'avocat général WAHL précise que « *le comportement des institutions de l'Union critiqué par les requérants dans les présentes affaires devrait être examiné principalement au regard du droit international public* » (point 98 des conclusions de l'avocat général WAHL sous CJUE, 20 septembre 2016, *Ledra Advertising Ltd. / Commission et BCE*, aff. C-8/15 P à C-10/15 P, préc.).

<sup>55</sup> Des décisions venant formaliser les conditions d'octroi d'une assistance financière n'ont été adoptées que dans les cas de la Grèce (les décisions litigieuses précitées), du Portugal (décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil du 30 mai 2011 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal, *JOUE*, n° L 159, 17 juillet 2011, p. 88) et de l'Irlande (décision d'exécution 2011/77/UE du Conseil du 7 décembre 2010 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union à l'Irlande, *JOUE*, n° L 30, 4 février 2011, p. 34). Il faut cependant souligner que ces deux dernières décisions n'ont pas été adoptées sur la base des articles 126 et 136 du TFUE mais sur la base du règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil, du 11 mai 2010, établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, *JOUE*, n° L 118, 12 mai 2010, p. 1).

<sup>56</sup> En effet, il avait déjà conclu à l'irrecevabilité du recours !

<sup>57</sup> Trib. UE, 16 octobre 2014, *M. Nikolou / Commission et BCE*, aff. T-331/13, ECLI:EU:T:2014:905, § 51.

Le Tribunal a manqué d'audace et de courage et, implicitement, il cautionne les évolutions récentes, pourtant préjudiciables à l'État de droit et aux droits fondamentaux, même si, à en croire l'arrêt, ces derniers ont été respectés en l'espèce.

### B. Le respect des droits fondamentaux

Après avoir conclu que le Conseil « n'a pas dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation »<sup>58</sup>, le Tribunal estime nécessaire de vérifier si les mesures contenues dans les décisions litigieuses sont compatibles avec les droits fondamentaux. Pour autant, il ne démontre ni n'affirme clairement qu'elles y portent atteinte. Il les justifie tout de même au nom de la discipline budgétaire et de la stabilité financière, consacrées comme des « objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union »<sup>59</sup>.

De manière classique, lorsqu'un requérant invoque la violation de l'un de ses droits fondamentaux, le raisonnement du juge suit trois étapes : l'existence d'une telle ingérence, puis celle d'une justification et enfin la proportionnalité. En l'espèce, le Tribunal ne se prononce que sur la seconde étape.

La première étape est totalement ignorée. Il était pourtant indispensable de s'interroger sur la limitation, par les décisions litigieuses des droits protégés par trois articles de la Charte invoqués, à savoir la dignité (art. 1<sup>er</sup>), les droits des personnes âgées (art. 25) et le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale (art. 34). Pourtant, le Tribunal raisonne par hypothèses. Ainsi, il évoque leur « éventuelle violation »<sup>60</sup>. De même, il s'interroge sur l'« existence d'un lien de causalité », sans se prononcer non plus sur ce point, « en admettant que les décisions litigieuses étaient susceptibles de produire le préjudice invoqué »<sup>61</sup>. Or, c'est justement au Tribunal qu'il appartient de se prononcer sur cette question, au risque d'un déni de justice.

Son silence est révélateur de l'embarras qui entoure la question. En effet, les mesures d'austérité et les différentes réformes afférentes ont

été condamnées par le Comité européen des droits sociaux en 2012<sup>62</sup>. Ce dernier a estimé que, ce faisant, la Grèce a violé les droits reconnus par le Charte européenne des droits sociaux de 1961<sup>63</sup>, et notamment que les baisses successives des pensions violent l'article 12, § 3. Ce dernier consacre l'engagement des signataires, à la fois, à « établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale » mais aussi « à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ». Or, malgré la similitude des faits et des droits protégés, les décisions du Comité ne sont même pas mentionnées dans l'arrêt<sup>64</sup>. Il serait pourtant étonnant qu'elles n'aient pas été soulevées par les requérants. Le Tribunal ne pouvait ignorer un tel contexte, faisant de son silence sur la question un signe évident de malaise et de prudence politique.

Sans avoir cherché à démontrer formellement l'existence d'une ingérence dans les droits fondamentaux, l'arrêt insiste cependant sur la possibilité de la justifier. En effet, le silence précité du Tribunal ne l'empêche pas de conclure que « ces mesures – concrétisées par les lois nationales (...) – ne sauraient être considérées comme des restrictions injustifiées des droits invoqués par les requérants »<sup>65</sup>. En effet, elles sont justifiées par « des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union, à savoir ceux qui consistent à assurer la discipline budgétaire des États membres dont la monnaie est l'euro et à assurer la stabilité financière de la zone euro ». Ainsi, discipline budgétaire et stabilité financière se trouvent propulsées

<sup>62</sup> Com. eur. dr. soc., *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*, récl. n° 65/2011 ; décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012 ; Com. eur. dr. soc., *GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce*, récl. n° 66/2011, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012 ; Com. eur. dr. soc., *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, récl. n° 76/2011, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012. Sur ces décisions, v. P. STANGOS, « Les répercussions juridiques sur l'Union européenne des décisions du Comité européen des droits sociaux relatives aux mesures d'austérité en Grèce », *RTDH*, 2015, n° 4, p. 909.

<sup>63</sup> Charte sociale européenne signée à Turin le 18 novembre 1961.  
<sup>64</sup> Il est vrai que le Tribunal et la Cour se réfèrent peu à la Charte, et le plus souvent à titre « surabondant ou confortatif » (C. NIVARD, « Un destin divergent : les relations entre l'Union européenne et la Charte sociale européenne », *RUE*, 2016, n° 4, p. 416, préc. p. 418). Sur ce thème, v. aussi O. DE SCHUTTER, « L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne », *RTDH*, 2015, n° 2, p. 259.

<sup>65</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 90.

<sup>58</sup> Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, § 86.

<sup>59</sup> *Ibid.*, § 89.

<sup>60</sup> *Ibid.*, § 76.

<sup>61</sup> *Ibid.*, § 88.

au rang d'« *objectif d'intérêt général poursuivi par l'Union* ».

Notion issue de la jurisprudence<sup>66</sup>, puis consacrée par la Charte<sup>67</sup>, un « *objectif d'intérêt général poursuivi par l'Union* » permet de justifier les restrictions apportées, par l'Union, aux droits fondamentaux. Sans prétendre à une étude exhaustive des intérêts qualifiés comme tels par la Cour, une étude de la jurisprudence récente démontre une certaine corrélation entre une telle qualification et l'existence d'objectifs similaires dans les traités<sup>68</sup>. Or, en opérant une telle qualification, le Tribunal entérine alors une évolution implicite du droit primaire de l'Union selon laquelle discipline budgétaire et stabilité financière sont devenues des objectifs

assignés à l'Union, en l'absence de fondement textuel clair<sup>69</sup>.

Pour autant, le Tribunal ne va pas au bout de son raisonnement et élude la question de la proportionnalité, en précisant seulement que les mesures en cause « *ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance des droits garantis* ». Une telle conclusion n'est nullement étayée. L'arrêt n'ayant pas démontré en quoi lesdits droits ont été atteints<sup>70</sup>, il n'est pas possible – au niveau de la simple logique juridique et argumentative – de démontrer que cette atteinte est proportionnée. Il faut pourtant rappeler que les lois grecques précitées ont abaissé drastiquement le niveau des pensions. Les pensions principales l'ont été quatre fois successivement, et cumulativement, au minimum de 3 % et au maximum de 40 %<sup>71</sup> !

<sup>66</sup> CJUE, 14 mai 1974, *Nold / Commission*, aff. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51.

<sup>67</sup> Art. 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>68</sup> Ainsi, dans les dernières années, la Cour a considéré « *la protection de la santé* » comme étant un tel objectif (CJUE, 15 septembre 2016, *PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. / Prezes Urzędu Regulacji Energetyki*, aff. C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, § 61). Or, la santé est reconnue comme un objectif que l'Union doit prendre en compte dans l'ensemble de ses politiques d'après l'article 9 du TFUE. De même, « *La protection de la sécurité nationale et de l'ordre public* » a été qualifiée comme tel (CJUE, 15 février 2016, *J. N. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, aff. C-601/15, ECLI:EU:C:2016:84, § 53), ou la « *protection des consommateurs* » (CJUE, 30 juin 2016, *Lidl GmbH & Co. KG / Freistaat Sachsen*, aff. C-134/15, ECLI:EU:C:2016:498, § 32). Curieusement, « *l'accès des utilisateurs finals de l'Union aux services utilisant des numéros non géographiques* » a aussi reçu ce statut (CJUE, 14 avril 2016, *Polkomtel / Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, aff. C-397/14, ECLI:EU:C:2016:256, § 61).

<sup>69</sup> La stabilité financière n'est mentionnée qu'à l'article 127, § 5, du TFUE : « *Le SEBC contribue à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne le contrôle prudentiel des établissements de crédit et la stabilité du système financier* ». La « *discipline budgétaire* » fait partie des canons de la coordination des politiques économiques (v. art. 126 et 136 du TFUE ainsi que le Protocole 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs).

<sup>70</sup> Ce qui contraste avec une tendance dans l'analyse, par la Cour, des mesures de crises consistant à raisonner à partir des effets de ces mesures, v. A. STEINBACH, « *Effect-based Analysis in the Jurisprudence on the Euro Crisis* », *EL Rev.*, 2017, n° 2, p. 254.

<sup>71</sup> V. Trib. UE, 3 mai 2017, *L. Sotiropoulou / Conseil*, aff. T-531/14, §§ 30-39. Les pensions complémentaires l'ont été trois fois : la première de 3 à 10 %, la deuxième de 30 % et la troisième de 20 %.