

## Les parlements au temps de la surveillance différenciée

**Source:** DE LA PARRA, Sergio, "Les parlements au temps de la surveillance différenciée", dans ALLEMAND, Frédéric, L'Union économique et monétaire: origine, fonctionnement et futur. Sanem: CVCE, Coll. European Integration Studies, 2015. CVCE, 2015.

**Copyright:** (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/les\\_parlements\\_au\\_temps\\_de\\_la\\_surveillance\\_differenciee-fr-2d7b4958-d13f-4385-b9e7-4121e1cda168.html](http://www.cvce.eu/obj/les_parlements_au_temps_de_la_surveillance_differenciee-fr-2d7b4958-d13f-4385-b9e7-4121e1cda168.html)



**Date de dernière mise à jour:** 06/07/2016

## Les parlements au temps de la surveillance différenciée

À partir de 2010, l'Union économique et monétaire (UEM) connaît une série de réformes qui en modifient radicalement le fonctionnement. Les traités restent largement inchangés<sup>1</sup>: les modifications prennent la forme d'actes de droit dérivé ou d'accords internationaux. Les instruments utilisés rendent toutefois mal compte de la portée de ces évolutions. Sur le fond, ils ont pour effet de rapprocher le régime de coordination qui prévalait depuis le traité de Maastricht d'un régime d'intégration des politiques économiques nationales. Le Parlement européen n'est associé que de manière limitée à l'adoption de la nouvelle législation. En outre, la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de surveillance et de discipline se réalise sans renforcement significatif de sa position. La question de la légitimité démocratique de l'exercice de ces nouvelles procédures se trouve posée.

En matière de politique économique, l'Union européenne (UE) dispose d'une compétence de coordination des politiques économiques nationales<sup>2</sup>. La définition et la mise en œuvre de ces dernières reste de la compétence des États membres. Contrairement à la politique monétaire, intégralement transférée à l'échelon européen, il existe donc une multitude de politiques économiques, qui sont toutefois soumises au respect de principes directeurs et d'objectifs communs, ainsi qu'à des procédures de prévention et de correction des risques<sup>3</sup>. Jusqu'à la crise des dettes souveraines, la lecture qui est faite de ces dispositions donne lieu à un «régime de coordination a minima<sup>4</sup>», ainsi qu'à une surveillance budgétaire relativement souple. Reposant principalement sur un système de pression par les pairs au sein du Conseil, ce régime prévoit une surveillance ex post des engagements et performances des États membres; les éventuelles demandes d'ajustement prennent la forme d'actes communautaires non contraignants (les recommandations); et le pouvoir répressif dont dispose l'UE pour sanctionner leur non-respect s'exprime, pour l'essentiel, sous la forme de sanctions administratives pécuniaires. Leur effet a paru suffisamment contre-productif pour ne jamais être appliquées<sup>5</sup>.

L'acteur principal de cette coordination est le Conseil des ministres<sup>6</sup> et, en particulier, sa formation réunissant les ministres de l'Économie et des Finances (Conseil Ecofin). Le Parlement européen ne tient qu'un rôle secondaire: il est informé a posteriori des actes adoptés par le Conseil (grandes orientations de politique économique, résultats de la surveillance multilatérale, décisions dans le cadre de la procédure de déficit excessif<sup>7</sup>). Cette situation reflète les compétences limitées de l'UE dans le pilier économique: la responsabilité de l'énonciation, de l'adoption et de la conduite des politiques économiques et budgétaires reste ancrée au niveau national, bien qu'encadrée par le droit de l'UE. Dans ce contexte, c'est au niveau national que se posent les questions de légitimité démocratique, à travers l'implication des parlements nationaux dans la définition et le contrôle des engagements que

1 À l'exception toutefois de l'article 136 TFUE, auquel un nouveau paragraphe est ajouté pour permettre la création du mécanisme européen de stabilité (MES). Cf. Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (JO L 91, 6 avril 2011, p. 1-2).

2 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), art. 5 et 120-126.

3 Ces règles sont principalement définies dans le pacte de stabilité et de croissance, qui comprend la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance (JO C 236, 2 août 1997); 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 (JO L 209 du 02 août 1997); et le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 02 août 1997). Il est renforcé une première fois en 2005, avant d'être complètement revu à partir de 2011. Voir aussi les chapitres précédents de ce corpus.

4 ALLEMAND, Frédéric. Le développement de la coordination des politiques budgétaires dans l'Union européenne. In: *Quelle souveraineté budgétaire pour les États? Actes du colloque du 5 décembre 2012, Palais Brongniart*. Paris: Pedone, 2013, p. 31-63. Cahiers Internationaux, n° 30.

5 ALLEMAND, Frédéric, *ibidem*, p. 41-47.

6 TFUE, art. 121, 2; 121, 4; 126, 6-7; 126, 9 et 126, 11-14. Voir aussi les conclusions du Conseil européen de Luxembourg, 12-13 décembre 1997, § 44.

7 Voir respectivement TFUE, art. 121, 2; 121, 5 et 126, 11.

chaque État membre a pris en application des procédures de coordination et de surveillance communes. Conformément au principe d'autonomie constitutionnelle et procédurale, chaque État membre est laissé libre de définir les responsabilités de son parlement dans la mise en œuvre des règles de la gouvernance économique européenne.

## Nouveaux équilibres à partir de 2010

À partir de 2010, la réponse de l'Union et des États membres à la crise des dettes souveraines requiert l'adoption, dans l'urgence, de mesures d'un degré de technicité particulièrement élevé; autant de circonstances peu propices à un débat parlementaire serein<sup>8</sup>. Au final, l'assemblée européenne adopte, conjointement avec le Conseil, quatre des six textes du «six-pack» et les deux règlements du «two-pack»<sup>9</sup>. Toutefois, faute de temps ou de consensus, le dispositif anti-crise européen recourt également au droit international (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'UEM; accord-cadre régissant le FESF; traité instituant le mécanisme européen de stabilité) ou à des instruments non législatifs (pacte pour l'euro plus), pour lesquels l'intervention du Parlement européen n'est pas requise<sup>10</sup>. Ses appels répétés à inscrire toute modification de l'UEM dans le cadre institutionnel de l'Union rendent compte de la «marginalisation», dès la phase législative, de cette assemblée<sup>11</sup>. C'est donc un double objectif que le Parlement poursuit dès 2010: être associé au processus d'élaboration du nouveau système de gouvernance économique<sup>12</sup>; et obtenir un rôle significatif dans le cadre de l'UEM réformée.

La nouvelle gouvernance économique européenne qui se dessine modifie radicalement les équilibres existant avant 2010<sup>13</sup>. Elle prévoit, en simplifiant à l'extrême<sup>14</sup>, d'un côté, un renforcement des mécanismes de surveillance des politiques économiques et budgétaires nationales<sup>15</sup> et un calendrier commun pour leur mise en œuvre: le «semestre européen». Celui-ci aboutit, au mois de juillet de chaque année, à des recommandations spécifiques adressées à tous les États membres

8 ALLEMAND, Frédéric et MARTUCCI, Francesco. La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne: la mutation de la fonction parlementaire. In: *Réformer l'Europe*. Paris: OFCE, 2014, p. 115-131. Débats et politiques, 134; FASONE, Cristina. European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament? In: *European Law Journal*. Mars 2014, vol. 20, n° 2, p. 164-185.

9 Ces textes sont adoptés en première lecture, au terme d'une série de trilogues informels critiquables pour leur opacité et l'ascendant qu'ils donnent au Conseil par rapport au Parlement. Cf. COSTA, Olivier, DEHOUSSE, Renaud et TRAKALOVA, Aneta. La codécision et les «accords précoces»: progrès ou détournement de la procédure législative? *Études et recherches*. Notre Europe – Institut Jacques Delors, 2011, n° 84.

10 Noter toutefois que l'adoption du TSCG voit la participation de quatre membres du Parlement européen qui rendent régulièrement compte de l'avancée des travaux devant les commissions des Affaires constitutionnelles et des Affaires économiques et monétaires.

11 Voir les résolutions du Parlement européen du 16 juin 2010, 20 octobre 2010, 20 novembre 2012, 23 mai 2013, 12 juin 2013 et 12 décembre 2013.

12 À défaut, le Parlement cherche à intégrer ultérieurement dans le droit européen les dispositions de traités à l'élaboration desquels il n'a pas été associé. C'est le cas des dispositions relatives au semestre européen intégrées dans le six-pack ou de celles du traité MES intégrées dans le two-pack. Voir aussi traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG), art. 16.

13 DAWSON, Mark et DE WITTE, Floris. Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis. In: *The Modern Law Review*. 2013, vol. 76, n° 5, p. 817-844.

14 Pour une analyse exhaustive, voir les articles précédents de ce corpus ou ALLEMAND, Frédéric et MARTUCCI, Francesco. La nouvelle gouvernance économique européenne, précité; DEGRYSE, Christophe. The new European economic governance. *ETUI Working Paper*. Bruxelles: European Trade Union Institute, 2012, n° 14; LÓPEZ ESCUDERO, Manuel. La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación? In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Janvier 2015, n° 50, p. 361-433; SMITS, René. The Crisis Response in Europe's Economic and Monetary Union: overview of legal developments. In: *Fordham International Law Journal*. 2015 (à paraître), vol. 38.

15 Cette surveillance renforcée prévoit un taux maximum de croissance des dépenses publiques, le resserrement des objectifs budgétaires à moyen terme, l'introduction d'un taux de réduction de la dette et du déficit excessifs, des mécanismes de correction automatiques et des sanctions approuvées au vote à la majorité qualifiée inversée. Enfin, elle s'étend désormais également aux déséquilibres macroéconomiques.

individuellement et dont ils doivent tenir compte dans l'élaboration de leur budget. Les budgets nationaux font ensuite l'objet d'un contrôle par la Commission en novembre avant d'être formellement adoptés par les parlements nationaux. D'un autre côté, après plusieurs solutions temporaires (prêts bilatéraux, FESF, MESF), un dispositif d'assistance financière est établi en 2012 sous la forme d'un fonds de secours pérenne, le mécanisme européen de stabilité (MES), chargé de fournir une assistance financière conditionnée aux États membres de la zone euro incapables de se financer sur les marchés.

La nouvelle gouvernance économique peut aussi se concevoir comme un mécanisme de surveillance par niveaux, dans lequel le contrôle des politiques économiques et budgétaires nationales de la part des institutions de l'UE se fait d'autant plus contraignant pour un État membre que sa situation économique et/ou financière est fragile.

Du point de vue institutionnel, ces changements s'accompagnent d'une consolidation des responsabilités et pouvoirs des institutions le moins directement représentatives. Le Conseil européen et, en particulier, le sommet de la zone euro (voire seulement certains de ses membres les plus influents) obtiennent un rôle de premier plan dans l'élaboration et la surveillance de la mise en œuvre des politiques économiques de l'Union<sup>16</sup>. La Commission acquiert plus de poids dans la surveillance des politiques macroéconomiques et budgétaires depuis que les sanctions qu'elle propose s'appliquent de manière quasi automatique<sup>17</sup> et joue également un rôle majeur dans les mécanismes d'assistance financière (voir infra).

En revanche, le Parlement européen demeure enfermé dans les limites définies par les traités. Son rôle consultatif, le droit d'être informé ou d'organiser des auditions sont développés mais, en fin de compte, il ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel additionnel. Il se configure surtout comme l'enceinte du «dialogue économique», nouveau dispositif visant à «renforcer le dialogue (...) entre les institutions» et «accroître la transparence et la responsabilité»<sup>18</sup>. Ce dialogue prévoit la possibilité, pour la commission compétente du Parlement, d'inviter le président du Conseil européen, la Commission, le président du Conseil ou de l'Eurogroupe à une audition pour débattre des mesures adoptées. Il exige aussi du Conseil et de la Commission qu'ils informent régulièrement le Parlement de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Enfin, le dialogue s'étend aux États membres: l'assemblée peut proposer à un État membre qui a enfreint les recommandations prescrites de participer à un échange de vues. Le Parlement devient ainsi le forum où l'élaboration et la mise en œuvre des recommandations adressées aux États membres sont publiquement débattues, en présence de toutes les parties concernées<sup>19</sup>.

Quant aux Parlements nationaux des États membres de la zone euro, ils doivent s'accommoder de l'immixtion de la Commission dans l'élaboration des projets de budget. Chargée de surveiller le respect des recommandations individuelles que le Conseil leur a adressées, l'institution bruxelloise évalue les projets de budget arrêtés par les gouvernements avant leur discussion et adoption par les parlements<sup>20</sup>. Le cas échéant, elle peut demander à ce qu'un projet de budget révisé lui soit soumis. Ses avis sont transmis pour discussion à l'Eurogroupe. Un avis négatif de la Commission n'interdit

16 Ainsi, par exemple, le six-pack, adopté en novembre 2011, reflète largement les recommandations du groupe de travail sur la gouvernance économique dirigé par le président du Conseil européen Herman Van Rompuy et successivement entérinées par le Conseil européen, qui se configure ici comme le véritable détenteur du pouvoir d'initiative législative. Ce rôle de premier plan du Conseil européen se reflète également dans le processus d'adoption du TSCG et du pacte pour l'euro plus.

17 Plus précisément, les sanctions proposées par la Commission sont considérées comme adoptées à moins qu'une majorité qualifiée au sein du Conseil ne s'y oppose (vote à la majorité qualifiée inversée).

18 Les mêmes termes sont répétés dans les cinq règlements du six-pack et dans les deux du two-pack.

19 Depuis 2012, une dizaine de dialogues économiques se sont tenus chaque année, la plupart avec des représentants des institutions. HAGELSTAM, Kajus. Economic dialogues and exchanges of views with EU institutions under the European semester cycles. State of play (March 2015). *Briefing* [en ligne]. European Parliament, DG for Internal Policies, Economic Governance Support Unit. 25 mars 2015, PE 528.782 ; HAGELSTAM, Kajus. Economic Dialogues and Exchanges of Views with the Member States under the European Semester Cycles. State-of\_P-lay (March 2015). *Briefing* [en ligne]. European Parliament, DG for Internal Policies, Economic Governance Support Unit. 25 mars 2015, PE 497.736.

20 Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, art. 6 et 7 (JO L 140, 27 mai 2013, p. 11).

pas per se l'adoption du projet de budget par le parlement national, pas plus qu'un avis positif n'interdit qu'un parlement se détache du projet de budget validé. Cependant, ces écarts seront considérés ultérieurement comme des facteurs aggravants dans le cadre de la procédure de déficit excessif<sup>21</sup>. Le sentiment des parlements est celui d'une réduction notable de leur pouvoir budgétaire. Celui-ci n'est pas nié, mais appelé à s'exprimer dans les marges, toujours plus étroites, négociées entre l'exécutif national et ses interlocuteurs européens (Commission, Eurogroupe). Le pouvoir des parlements se configure dès lors essentiellement comme un pouvoir formel<sup>22</sup>.

## Surveillance différenciée et légitimité démocratique

Face à ces transformations, la question de la légitimité démocratique se pose avec autant plus d'acuité que la position économique et financière des États membres est fragile.

Plus les États membres présentent des finances publiques saines, moins les recommandations adoptées seront susceptibles d'avoir de prise sur ces États «vertueux». Sans doute ce phénomène contribue-t-il à expliquer le taux relativement faible de mise en œuvre des recommandations adoptées au terme du semestre européen<sup>23</sup>.

Inversement, plus la position économique d'un État membre est fragile, plus le contrôle sera détaillé et renforcé<sup>24</sup>: c'est le cas des États à l'encontre desquels une procédure de déficit excessif<sup>25</sup> ou de déséquilibre macroéconomique<sup>26</sup> est ouverte, ou encore de ceux soumis à une surveillance renforcée<sup>27</sup>. Ainsi, en octobre 2014, la France et l'Italie, toutes deux en procédure de déficit excessif, consentent-elles finalement à amender leurs budgets de 2015 conformément aux avis de la Commission, afin d'éviter que celle-ci ne propose des mesures additionnelles à leur encontre<sup>28</sup>. Sans aucun doute, la crainte d'une réaction négative des marchés envers un État membre pointé du doigt pour ses mauvaises performances économiques contribue-t-elle également à renforcer l'efficacité du contrôle de l'Union.

---

21 Règlement (UE) n° 473/2013, art. 12, 1.

22 Faut-il aller jusqu'à dire, avec Dawson et de Witte, que le dernier mécanisme à disposition des parlements nationaux pour faire part du point de vue de leurs électeurs à propos de l'agenda économique de l'Union est de retirer leur soutien au gouvernement en place? Cf. DAWSON, Mark et DE WITTE, précité, p. 834.

23 DEROOSE, Servaas et JÖRN, Griesse. Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations? *ECFIN Economic Briefs*. Bruxelles: European Commission DG for Economic and Financial Affairs, octobre 2014, n° 37; HRADISKÝ, Martin. Implementation of the 2014 Country Specific Recommendations. *At a Glance* [en ligne]. Parlement européen, DG Politiques internes, Economic governance support unit, 5 mars 2015, PE 542.649 [consulté le 24 avril 2015]. Disponible à l'adresse: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542649/IPOL\\_ATA\(2015\)542649\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/542649/IPOL_ATA(2015)542649_EN.pdf).

24 ALCIDI, Cinzia, GIOVANNINI, Alessandro et PIEDRAFITA, Sonia. Enhancing the Legitimacy of EMU Governance. *CEPS Special Reports*. Bruxelles: Centre for European Policy Studies. 2014, n° 98.

25 Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209, 2 août 1997, p. 6-11).

26 Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306, 23 novembre 2011, p. 25–32).

27 Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140, 27 mai 2013, p. 1–10).

28 LEWIS, Barbara et FIORETTI, Julia. EU provisionally clears French, Italian budgets after tweaks. *Reuters*. 28 octobre 2014 (<http://uk.reuters.com/article/2014/10/28/uk-eu-budgets-idUKKBN0IH19D20141028>); Commissione Ue, ok ai bilanci di Italia e Francia. In: *La Repubblica*. 28 octobre 2014 ([http://www.repubblica.it/economia/2014/10/28/news/commissione\\_ue\\_verso\\_lok\\_ai\\_bilanci\\_di\\_italia\\_e\\_francia-99212680/](http://www.repubblica.it/economia/2014/10/28/news/commissione_ue_verso_lok_ai_bilanci_di_italia_e_francia-99212680/)); CONESA, Elsa. La France corrige son budget 2015 et évite in extremis le bras de fer avec Bruxelles. In: *Les Echos*. 27 octobre 2014 ([http://www.lesechos.fr/27/10/2014/lesechos.fr/0203891902425\\_la-france-corrige-son-budget-2015-et-evite-in-extremis-le-bras-de-fer-avec-bruxelles.htm#pc8orXWytjLhAVYj.99](http://www.lesechos.fr/27/10/2014/lesechos.fr/0203891902425_la-france-corrige-son-budget-2015-et-evite-in-extremis-le-bras-de-fer-avec-bruxelles.htm#pc8orXWytjLhAVYj.99)).



C'est toutefois dans le cas des États membres qui, incapables de continuer à se financer sur les marchés, font appel aux mécanismes d'assistance financière de l'Union<sup>29</sup> que la question de la légitimité démocratique prend toute son ampleur. Construits sur le modèle du FMI, ces mécanismes ont en commun d'accorder des prêts à condition que l'État membre bénéficiaire s'engage à mettre en œuvre un programme de réformes «visant à rétablir une situation économique saine et restaurer [sa] capacité à se financer intégralement sur les marchés»<sup>30</sup>. Formellement, ce sont les gouvernements des États membres qui présentent une demande d'assistance financière et négocient, avec les institutions européennes et le FMI, le contenu des programmes de réformes. En pratique, le pouvoir de négociation des États est limité<sup>31</sup>, en raison de leur dépendance aux sources de financement extérieures, et il le reste même une fois l'accord conclu: les prêts sont accordés par tranches successives qui ne sont débloquées qu'en fonction de l'avancement de ces réformes. Ce rapport de forces déséquilibré entre emprunteur et créanciers peut donner lieu, plus qu'à une négociation ouverte, à une véritable imposition des programmes d'assistance financière, ainsi que l'ont illustré les débats entre la Grèce et ses créanciers publics au 1<sup>er</sup> semestre 2015. La «coordination» des politiques économiques prévue par les traités se rapproche alors d'une intégration de fait. Elle se déploie dans des domaines qui dépassent largement les compétences attribuées à l'UE, pour inclure pratiquement toutes les politiques publiques, notamment la sécurité sociale, les pensions, les soins de santé ou l'enseignement<sup>32</sup>.

Par ailleurs, le fonctionnement de la «troïka»<sup>33</sup>, chargée de négocier et de suivre la mise en œuvre de ces programmes pour compte de l'Eurogroupe<sup>34</sup>, ne répond que modestement à l'exigence de transparence démocratique<sup>35</sup>. Le processus d'élaboration de ses positions, le rôle de chacune de ses composantes, ainsi que l'influence exacte de cet organe dans l'adoption d'une mesure par les autorités nationales sont marqués du sceau de la confidentialité<sup>36</sup>. Ce manque de transparence, tant interne que dans ses rapports avec les gouvernements nationaux, contraste avec la grande marge de manœuvre et les termes généraux de son mandat tel que défini par le règlement 472/2013 et le traité MES<sup>37</sup>.

Enfin, l'implication du Parlement européen et des parlements nationaux dans la négociation et la mise en œuvre des programmes d'assistance financière est limitée.

Certes, des mécanismes d'échange d'information vis-à-vis du Parlement européen sont aménagés tardivement<sup>38</sup>. Ce dernier peut inviter la Commission dans le cadre d'un «dialogue économique», qui ne s'étend toutefois pas aux deux autres composantes de la troïka<sup>39</sup>. La Commission est également

---

29 Sept États membres ont fait appel aux mécanismes d'assistance financière de l'Union: la Hongrie (2008), la Lettonie (2009), la Roumanie (2009), la Grèce (2010), l'Irlande (2010), le Portugal (2011), et Chypre (2012). Sur les questions légales que soulèvent les programmes européens d'assistance financière, voir IOANNIDIS, Michael. *EU Financial Assistance Conditionality after «Two-Pack»*. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2014, vol. 74, n° 1, p. 61-104.

30 Règlement (UE) n° 472/2013, précité, art. 7.

31 Cf. les réponses des ministres des Finances des pays sous programme au questionnaire envoyé par la commission ECON du Parlement européen dans le cadre de son rapport rapport d'enquête sur le rôle de la troïka (2013/2277(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/econ/subject-files.html?id=20140114CDT77307>).

32 Voir, par exemple, pour le cas grec: *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, in COMMISSION EUROPÉENNE, DG DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES. *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Occasional Papers*. Mars 2012, n° 94, p. 123 et suiv. Le mélange de droit international et de droit communautaire utilisé pour la création et la mise en œuvre des mécanismes d'assistance rend particulièrement complexe la question de la base légale applicable. KILPATRICK, Claire. *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?* In: *European Constitutional Law Review*. Décembre 2014, vol. 10, n° 03, p. 393-421.

33 C'est ainsi qu'a été baptisé l'organe composé de représentants de la Commission, de la BCE et du FMI qui intervient dans les programmes d'assistance financière de l'UE.

34 Traité MES, art. 13, 1.

35 PARLEMENT EUROPÉEN. *Résolution du Parlement européen sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro*. 13 mars 2014. 2013/2277(INI).

36 Cf. IOANNIDIS, Michael, précité, p. 97 et suiv.

37 Règlement (UE) n° 472/2013, art. 6; 7, 1 et 7, 4-5; traité MES, art. 13, 1 et 13, 3-4.

38 DE LA PARRA, Sergio. *The two-pack on economic governance: an initial analysis. Background analysis*. Bruxelles: European Trade Union Institute, 2013, 2013.03, p. 15 et 27.

39 Règlement (UE) n° 472/2013, art. 7, 10.

tenue d'informer oralement le président et les vice-présidents de la commission ECON du Parlement européen de la préparation et de la mise en œuvre des programmes d'ajustement macroéconomique<sup>40</sup>. Ces ouvertures ne configurent cependant ni un véritable pouvoir de contrôle ni un pouvoir de participation au processus décisionnel.

Les dispositions concernant l'implication des parlements nationaux sont également modestes. Tout au plus, le parlement d'un État emprunteur peut inviter la Commission pour un échange de vues sur la mise en œuvre du programme d'assistance<sup>41</sup>. Malgré le peu de détails du règlement 472/2013 et du traité MES sur ce point, chaque membre du conseil des gouverneurs du MES (i.e. les ministres des Finances de la zone euro) reste responsable devant son propre parlement. En pratique, les parlements des États prêteurs et emprunteurs sont impliqués de façon très variable dans les décisions relatives à l'engagement de ressources ou aux conditions auxquelles l'assistance financière est accordée<sup>42</sup>. Seuls six parlements (Allemagne, Autriche, Finlande, Slovaquie, Lettonie et Estonie) sont tenus de donner leur accord de principe avant l'ouverture d'une négociation d'un troisième plan d'aide à la Grèce en juillet 2015 et deux autres ont tenu un débat à ce sujet (France, Pays-Bas<sup>43</sup>). Les assemblées des États emprunteurs sont généralement sollicitées ex post, pour ratifier un accord à la négociation duquel elles n'ont pas été associées. C'est le cas au Portugal, en Irlande, en Grèce et à Chypre<sup>44</sup>.

---

40 Règlement (UE) n° 472/2013, art. 7, 1 et 7, 4.

41 Règlement (UE) n° 472/2013, art. 7, 11.

42 D'où l'arrêt 2 BvR 1390/12 du 18 mars 2014 de la Cour constitutionnelle fédérale, qui subordonne la participation de l'Allemagne au MES à la condition que le Bundestag valide, préalablement à toute décision majeure, le vote des représentants du gouvernement allemand. Avec moins de succès, voir les arrêts 3-4-1-6-12 du 12 juillet 2012 de la Cour constitutionnelle d'Estonie, G 104/12 du 25 février 2013 de la Cour constitutionnelle autrichienne ainsi que IEHC 296 du 17 juillet 2012 (Pringle) de la High Court irlandaise.

43 LOYE, Déborah. L'accord à l'épreuve des Parlements. In: *La Liberté de Fribourg*. 17 juillet 2015.

44 *Constitutional Change through Euro Crisis Law. A Multi-level Legal Analysis*. European University Institute, 2015, [consulté le 1<sup>er</sup> août 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.eurocrisislaw.eui.eu>.