

La nouvelle gouvernance économique de l'Union européenne : une juridicisation en trompe-l'œil ?

Fabien Terpan

Maître de conférences HDR de droit public à Sciences po Grenoble
Chaire Jean Monnet « Droit et politique de l'Union européenne »
Directeur adjoint du CESICE

Cette communication poursuit une réflexion entamée avec un article publié dans le *European Law Journal* en 2014 (« *Soft Law in the European Union – The Transformation of EU Law* »). L'article visait à identifier au sein de l'UE les normes susceptibles d'appartenir à la catégorie *soft law*. La communication présentée lors du colloque de Courmayeur reprend l'analyse là où l'article s'achève, en se focalisant sur le cas de la gouvernance économique de l'Union européenne. Le questionnement est double : d'une part, les règles de gouvernance économique relèvent-elles du *soft law* ou du *hard law* ? D'autre part, comment analyser ces règles au regard des fonctions qu'elles sont censées assurer ?

Une première partie présente la notion de *soft law* en utilisant deux critères d'identification : l'obligation (liée à la fois à l'*instrumentum* et au *negotium*) et le contrôle de la norme. Ces critères sont appliqués aux règles de gouvernance économique issues du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), du semestre européen, du six-pack et du two-pack, ou encore du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Nombre de ces règles correspondent à la définition du *soft law*, en raison d'une obligation faible et/ou d'un contrôle faible.

Dans une seconde partie, les règles de gouvernance économique européenne sont analysées au regard des fonctions qu'elles assurent : la poursuite du processus d'intégration d'une part ; la défense de l'Etat de droit et de la démocratie d'autre part.

La grille d'analyse en termes de *soft law* / *hard law* permet d'observer plusieurs situations de « juridicisation » des règles d'encadrement budgétaire, soit par renforcement de l'obligation attachée à la règle, soit par renforcement du contrôle du respect de la règle. Ainsi, le PSC a été renforcé tant dans sa dimension préventive (où les sanctions sont désormais possibles) que dans sa dimension corrective (où les sanctions peuvent être décidées par le Conseil selon le principe de la « majorité qualifiée inversée »). La « règle d'or » doit être introduite en droit national, soit au niveau constitutionnel, soit au niveau législatif. La Cour de justice de l'Union européenne exerce désormais sa compétence à l'égard de certains aspects de la gouvernance économique (introduction de la règle d'or, arrêt Pringle relatif au mécanisme européen de stabilité).

Ces différentes évolutions vers le *hard law* sont ensuite étudiées dans la perspective de l'Etat de droit et de la démocratie. Si l'on applique le principe, issu notamment de Kelsen et Bodenheimer, qui associe le droit à la

production de normes précises et certaines, complétées par des mécanismes de coercition institutionnalisés, on peut soutenir l'idée que les règles européennes d'encadrement budgétaire, du fait de leur caractère flou, offrent aux institutions chargées de les contrôler un large pouvoir discrétionnaire, peu conforme au principe de l'Etat de droit. Si l'on analyse ces mêmes règles dans la perspective de la démocratie (Fritz Scharpf), on observe que la règle de droit, produite et contrôlée principalement par la Commission et le Conseil, échappe assez largement au Parlement (et à la Cour de Justice), ce qui en atténue la légitimité.

Ainsi, le renforcement du *soft law* remplit correctement la fonction d'intégration européenne, mais constitue une juridicisation « en trompe-l'œil » s'il ne respecte pas –ou s'il respecte imparfaitement- les principes de l'Etat de droit et de la démocratie.