

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

16 juin 2015 (*)

«Renvoi préjudiciel – Politique économique et monétaire – Décisions du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) concernant un certain nombre de caractéristiques techniques relatives aux opérations monétaires sur titres de l'Eurosystème sur les marchés secondaires de la dette souveraine – Articles 119 TFUE et 127 TFUE – Attributions de la BCE et du Système européen des banques centrales – Mécanisme de transmission de la politique monétaire – Maintien de la stabilité des prix – Proportionnalité – Article 123 TFUE – Interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro»

Dans l'affaire C-62/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Bundesverfassungsgericht (Allemagne), par décision du 14 janvier 2014, parvenue à la Cour le 10 février 2014, dans les procédures

Peter Gauweiler,

Bruno Bandulet e.a.,

Roman Huber e.a.,

Johann Heinrich von Stein e.a.,

Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag

contre

Deutscher Bundestag,

en présence de:

Bundesregierung,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM A. Tizzano, L. Bay Larsen (rapporteur), T. von Danwitz, A. Ó Caoimh et J.-C. Bonichot, présidents de chambre, MM. J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M^{mes} M. Berger, A. Prechal, MM. E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund et J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 14 octobre 2014,

considérant les observations présentées:

- pour M. Gauweiler, par M^e W.-R. Bub, Rechtsanwalt, et M. D. Murswiek,
- pour M. Bandulet e.a., par M. K. A. Schachtschneider,
- pour M. Huber e.a., par M^e H. Däubler-Gmelin, Rechtsanwältin, ainsi que par MM. C. Degenhart et B. Kempen,
- pour M. von Stein e.a., par M^e M. C. Kerber, Rechtsanwalt,
- pour la Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, par MM. H.-P. Schneider et A. Fisahn ainsi que par M^e G. Gysi, Rechtsanwalt,

- pour le Deutscher Bundestag, par M. C. Calliess,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et J. Möller, en qualité d’agents, ainsi que par M. U. Häde,
- pour l’Irlande, par M^{mes} E. Creedon et G. Hodge ainsi que par M. T. Joyce, en qualité d’agents, assistés de MM. M. Cush, SC, N. J. Travers, SC, M. J. Dunne, BL, et D. Moloney, BL,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} S. Charitaki, S. Lekkou et M. Skorila, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement espagnol, par MM. A. Rubio González et M. A. Sampol Pucurull ainsi que par M^{me} E. Chamizo Llatas, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement français, par MM. F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas et F. Fize, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M. P. Gentili, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement chypriote, par M^{mes} K. K. Kleanthous et N. Ioannou, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} M. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et C. Herma ainsi que par M^{me} K. Maćkowska, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et P. Machado ainsi que par M^{me} M. L. Duarte, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M. J. Heliskoski et M^{me} H. Leppo, en qualité d’agents,
- pour le Parlement européen, par MM. A. Neergaard et U. Rösslein ainsi que par M^{me} E. Waldherr, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par MM. B. Martenczuk, C. Ladenburger, B. Smulders et J.-P. Keppenne, en qualité d’agents,
- pour la Banque centrale européenne (BCE), par M^{me} C. Zilioli ainsi que par M. C. Kroppenstedt, en qualité d’agents, assistés de M^e H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 14 janvier 2015,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité des décisions du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE), du 6 septembre 2012, concernant un certain nombre de caractéristiques techniques relatives aux opérations monétaires sur titres de l’Eurosystème sur les marchés secondaires de la dette souveraine (ci-après les «décisions relatives aux OMT») et sur l’interprétation des articles 119 TFUE, 123 TFUE et 127 TFUE, ainsi que des articles 17 à 24 du protocole (n° 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (JO 2012, C 326, p. 230, ci-après le «protocole sur le SEBC et la BCE»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de plusieurs recours constitutionnels et d’une procédure de règlement d’un litige entre organes constitutionnels au sujet du concours apporté par la Deutsche Bundesbank (Banque fédérale d’Allemagne) à la mise en œuvre de ces décisions et de la carence alléguée de la Bundesregierung (gouvernement fédéral) et du Deutscher Bundestag (chambre basse du parlement fédéral) face auxdites décisions.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

Les décisions relatives aux OMT

- 3 Aux termes du procès-verbal de la 340^e réunion du conseil des gouverneurs de la BCE (ci-après le «conseil des gouverneurs») des 5 et 6 septembre 2012, cet organe «a approuvé les principaux paramètres des opérations monétaires sur titres (OMT) qui seront diffusés dans un communiqué de presse [(ci-après le ‘communiqué de presse’)] qui sera publié après la réunion».
- 4 Le communiqué de presse mentionné dans ce procès-verbal est ainsi rédigé:

«Comme annoncé le 2 août 2012, le [conseil des gouverneurs] a pris ce jour des décisions concernant un certain nombre de caractéristiques techniques relatives aux [OMT] de l'Eurosystème sur les marchés secondaires de la dette souveraine, destinées à préserver une transmission appropriée de la politique monétaire ainsi que l'unicité de la politique monétaire. Ces opérations seront dénommées [OMT] et seront conduites conformément au cadre suivant:

Conditionnalité

Une condition nécessaire des [OMT] a trait à la conditionnalité stricte et effective attachée à un programme approprié du Fonds européen de stabilité financière/Mécanisme européen de stabilité [(ci-après, respectivement, le ‘FESF’ et le ‘MES’)]. Ces programmes peuvent revêtir la forme d'un programme complet d'ajustement macroéconomique ou d'un programme de précaution (ligne de crédit assortie de conditions renforcées – ‘Enhanced Conditions Credit Line’) du FESF/MES, sous réserve qu'ils prévoient la possibilité pour le FESF/MES d'acheter des titres sur le marché primaire. La participation du FMI doit également être recherchée pour la définition de la conditionnalité spécifique à chaque pays et le suivi d'un tel programme.

Le Conseil des gouverneurs envisagera la possibilité de mener des [OMT] dans la mesure où elles sont justifiées du point de vue de la politique monétaire, sous réserve que la conditionnalité du programme soit intégralement respectée, et les suspendra dès qu'elles auront atteint leur objectif ou en cas de non-respect du programme d'ajustement macroéconomique ou du programme de précaution.

À l'issue d'un examen approfondi, il sera laissé à l'entière discrétion du Conseil des gouverneurs de décider du début, de la poursuite et de la suspension des [OMT], en agissant conformément à son mandat de politique monétaire.

Champ couvert

Les [OMT] seront envisagées pour les cas futurs de programmes d'ajustement macroéconomique ou de programmes de précaution du FESF/MES, comme indiqué précédemment. Elles peuvent également être envisagées pour les États membres appliquant déjà un programme d'ajustement macroéconomique, lorsqu'ils auront regagné accès au marché obligataire.

Les transactions seront concentrées sur la partie courte de la courbe des rendements, et notamment sur les obligations souveraines d'une durée comprise entre un et trois ans.

Aucune limite quantitative n'est fixée au préalable concernant le montant des [OMT].

Traitement des créanciers

L'Eurosystème entend préciser dans l'acte juridique concernant les [OMT] qu'il accepte le même traitement (pari passu) que les créanciers privés ou autres en ce qui concerne les obligations émises par les pays de la zone euro et acquises par l'Eurosystème par le biais d'[OMT], conformément aux conditions attachées à ces obligations.

Stérilisation

La liquidité créée par le biais des [OMT] sera intégralement neutralisée.

Transparence

Le total des avoirs au titre des [OMT] et leur valeur de marché seront publiés toutes les semaines. La publication de la durée moyenne des avoirs au titre des [OMT] et de la ventilation par pays aura lieu tous les mois.

Programme pour les marchés de titres

Suite à la décision concernant les [OMT], le Programme pour les marchés de titres (‘Securities Markets Programme’ – SMP) prend fin par là même. La liquidité injectée par le biais de ce programme continuera d'être absorbée comme par le passé, et les titres subsistant dans le portefeuille lié à ce programme seront détenus jusqu'à l'échéance.»

Les procédures au principal et la décision de renvoi

- 5 Plusieurs groupes de particuliers, dont un soutenu par plus de 11 000 signataires, ont introduit, devant la juridiction de renvoi, différents recours constitutionnels portant sur les décisions relatives aux OMT et sur la carence alléguée de la Bundesregierung et du Deutscher Bundestag face à ces décisions. Par ailleurs, la Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag a présenté, dans le cadre d'une procédure de règlement d'un litige entre organes constitutionnels, une demande visant à faire constater certaines obligations du Deutscher Bundestag en ce qui concerne lesdites décisions.
- 6 À l'appui de ces recours, les requérants au principal font valoir, d'une part, que les décisions relatives aux OMT constitueraient, ensemble, un acte ultra vires, en tant qu'elles ne relèveraient pas du mandat de la BCE et qu'elles violeraient l'article 123 TFUE, et, d'autre part, que ces décisions violeraient le principe de démocratie consacré dans la loi fondamentale allemande (Grundgesetz) et porteraient atteinte, de ce fait, à l'identité constitutionnelle allemande.
- 7 Le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) relève que, si les décisions relatives aux OMT excèdent le mandat de la BCE ou violent l'article 123 TFUE, il devra accueillir ces différents recours.
- 8 Il souligne notamment, à cet égard, en se référant au principe d'attribution des compétences, visé à l'article 5, paragraphes 1 et 2, TUE, que le mandat conféré au SEBC doit être étroitement limité pour satisfaire aux exigences démocratiques et que le respect de ces limites doit être soumis à un contrôle de pleine juridiction. Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour que l'indépendance de la BCE ne s'opposerait pas à un tel contrôle, dès lors que cette indépendance se rapporterait uniquement aux pouvoirs que les traités confèrent à la BCE et non pas à la détermination de l'étendue et de la portée de son mandat.
- 9 La juridiction de renvoi observe, en outre, que la circonstance que ces décisions ne seraient que l'annonce de l'adoption d'actes futurs, à la supposer établie, ne rend pas irrecevable les recours des requérants au principal, dans la mesure où une protection juridictionnelle préventive peut s'imposer, en application des règles nationales de procédure, pour prévenir la survenance de conséquences irréparables.
- 10 Dans ces conditions, le Bundesverfassungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) a) La décision du conseil des gouverneurs de la BCE du 6 septembre 2012 sur les caractéristiques techniques des opérations monétaires sur titres est-elle incompatible avec les articles 119 TFUE et 127, paragraphes 1 et 2, TFUE, ainsi qu'avec les articles 17 à 24 du protocole sur le SEBC et la BCE, au motif qu'elle excède le mandat de la BCE en matière de politique monétaire, tel que le régissent les dispositions citées, et qu'elle empiète sur la compétence des États membres?

Y a-t-il notamment dépassement du mandat de la BCE aux motifs que la décision de son conseil des gouverneurs du 6 septembre 2012:

- i) se rattache à des programmes d'assistance de politique économique du FESF ou du MES (conditionnalité)?
 - ii) ne prévoit l'achat d'obligations souveraines que pour certains États membres (sélectivité)?
 - iii) prévoit que l'achat d'obligations souveraines des États sous programme vient s'ajouter aux programmes d'assistance du FESF ou du MES (parallélisme)?
 - iv) pourrait éluder les restrictions et les conditions des programmes d'assistance du FESF ou du MES (contournement)?
- b) La décision du conseil des gouverneurs de la BCE du 6 septembre 2012 sur les caractéristiques des opérations monétaires sur titres est-elle incompatible avec l'interdiction du financement monétaire que consacre l'article 123 TFUE?

La compatibilité avec l'article 123 TFUE se heurte-t-elle notamment au fait que la décision du conseil des gouverneurs de la BCE du 6 septembre 2012:

- i) ne prévoit pas de limitation quantitative des achats d'obligations souveraines (volume)?
- ii) ne prévoit pas d'intervalle de temps entre l'émission d'obligations souveraines sur le marché primaire et l'achat desdites obligations sur le marché secondaire par le Système européen de banques centrales (SEBC) (formation d'un prix de marché)?
- iii) autorise que l'ensemble des obligations souveraines acquises soient détenues jusqu'à leur

échéance (ingérence dans la logique du marché)?

- iv) ne comporte pas d'exigences spécifiques quant à la qualité des obligations souveraines à acquérir (risque de défaillance)?
- v) prévoit une égalité de traitement entre le SEBC et les détenteurs privés et autres titulaires d'obligations souveraines (décote)?

2) À titre subsidiaire, pour le cas où la Cour estimerait que la décision du conseil des gouverneurs de la BCE du 6 septembre 2012 sur les caractéristiques techniques des opérations monétaires sur titres n'est pas de nature, en tant qu'acte d'une institution de l'Union européenne, à faire l'objet d'une demande au titre de l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE:

- a) les articles 119 et 127 TFUE, ainsi que les articles 17 à 24 du protocole sur le SEBC et la BCE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils autorisent l'Eurosystème, de façon alternative ou cumulative,
 - i) à subordonner l'achat d'obligations souveraines à l'existence et au respect de programmes d'assistance de politique économique du FESF ou du MES (conditionnalité)?
 - ii) à n'acheter que les obligations souveraines de certains États membres (sélectivité)?
 - iii) à procéder à l'achat d'obligations souveraines d'États sous programme en supplément des programmes d'assistance du FESF ou du MES (parallélisme)?
 - iv) à éluder (contourner) les restrictions et les conditions des programmes d'assistance du FESF ou du MES?
- b) L'article 123 TFUE doit-il, au regard de l'interdiction du financement monétaire, être interprété en ce sens qu'il autorise l'Eurosystème, de façon alternative ou cumulative,
 - i) à acheter des obligations souveraines sans être soumis à une limitation quantitative (volume)?
 - ii) à acheter des obligations souveraines sans qu'un intervalle de temps minimum se soit écoulé depuis l'émission des obligations sur le marché primaire (formation d'un prix de marché)?
 - iii) à détenir jusqu'à leur échéance l'ensemble des obligations souveraines acquises (ingérence dans la logique du marché)?
 - iv) à acquérir des obligations souveraines sans que soient fixées des exigences minimales quant à leur qualité (risque de défaillance)?
 - v) à admettre une égalité de traitement entre le SEBC et les détenteurs privés et autres titulaires d'obligations souveraines (décote)?
 - vi) à influencer sur les prix en annonçant des intentions d'achat ou en exerçant d'autres modalités à une date contemporaine de l'émission d'obligations souveraines par des États membres de la zone euro (encouragement à un premier achat)?»

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

- 11 Le gouvernement italien soutient que la présente demande de décision préjudicielle ne peut pas être examinée par la Cour, dans la mesure où la juridiction de renvoi ne reconnaît pas une valeur interprétative définitive et contraignante à la réponse apportée par la Cour à cette demande. Ce gouvernement considère, en effet, que cette juridiction estime qu'il lui revient la responsabilité ultime de se prononcer sur la validité des décisions en cause à la lumière des conditions et des limites posées par la loi fondamentale allemande.
- 12 À cet égard, il convient certes de relever que la Cour s'est déclarée incompétente dans l'arrêt Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), pour statuer lorsque la juridiction de renvoi n'est pas liée par l'interprétation de la Cour. En effet, la Cour n'est pas compétente pour donner, en matière préjudicielle, des réponses qui ont un effet purement consultatif (voir, en ce sens, arrêt Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, points 23 et 24).
- 13 Cependant, l'interprétation du droit de l'Union ne s'imposait pas dans cette affaire parce que la Cour était appelée à interpréter un acte relevant du droit de l'Union en vue de permettre à la juridiction de renvoi de statuer sur

l'application du droit national, dans une situation dans laquelle le droit national n'opérait pas un renvoi direct et inconditionnel au droit de l'Union mais se bornait à prendre pour modèle un acte relevant du droit de l'Union et n'en reproduisait que partiellement les termes (voir, en ce sens, arrêts Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, EU:C:2006:784, point 21, et Les Vergers du Vieux Tauves, C-48/07, EU:C:2008:758, point 24).

- 14 Or, il y a lieu de constater que les circonstances de la présente affaire sont nettement distinctes de celles de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), dans la mesure où la demande préjudicielle porte ici directement sur l'interprétation et l'application du droit de l'Union, ce qui implique que le présent arrêt a des conséquences concrètes pour la solution du litige au principal.
- 15 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 267 TFUE institue une procédure de coopération directe entre la Cour et les juridictions des États membres (voir, notamment, arrêts SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, point 9, ainsi que ATB e.a., C-402/98, EU:C:2000:366, point 29). Dans le cadre de cette procédure, fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, toute appréciation des faits de la cause relève de la compétence du juge national, auquel il appartient d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour (voir en ce sens, notamment, arrêts WWF e.a., C-435/97, EU:C:1999:418, point 31, ainsi que Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, point 43), alors que la Cour est uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité d'un texte de l'Union à partir des faits qui lui sont indiqués par le juge national (arrêt Eckelkamp e.a., C-11/07, EU:C:2008:489, point 52).
- 16 Il importe également de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour qu'un arrêt rendu à titre préjudiciel par la Cour lie le juge national, quant à l'interprétation ou à la validité des actes des institutions de l'Union en cause, pour la solution du litige au principal (voir, notamment, arrêts Fazenda Pública, C-446/98, EU:C:2000:691, point 49, et Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, point 29).

- 17 Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la demande de décision préjudicielle présentée par la juridiction de renvoi.

Sur la recevabilité

- 18 L'Irlande, les gouvernements hellénique, espagnol, français, italien, néerlandais, portugais et finlandais, ainsi que le Parlement européen, la Commission européenne et la BCE, contestent, à divers titres, la recevabilité de la demande préjudicielle ou de certaines des questions que celle-ci comporte.
- 19 Tout d'abord, le gouvernement italien fait ainsi valoir que le litige au principal est factice et artificiel. En effet, les recours au principal seraient dépourvus d'objet faute de besoin avéré de protection préventive ou de préjudice pour les requérants au principal, mais aussi parce que l'inertie supposée du Deutscher Bundestag ne pourrait, en soi, être qualifiée d'aucune manière. Ces recours auraient, au demeurant, dû être déclarés irrecevables par la juridiction de renvoi en tant qu'ils portent sur des actes non juridiques de l'Union. Par ailleurs, l'affaire en cause au principal ne soulèverait pas réellement de question d'excès de pouvoir manifeste liée à l'identité constitutionnelle allemande.
- 20 Le gouvernement italien estime, en outre, que les questions sont abstraites et hypothétiques, en tant qu'elles sont fondées sur une série d'hypothèses, notamment en ce qui concerne les liens entre les acquisitions d'obligations souveraines et le respect de programmes d'assistance économique, l'absence de limite quantitative du volume de ces acquisitions ou le défaut de prise en considération des risques de pertes pour la BCE.
- 21 Le gouvernement hellénique soutient également que les questions posées sont hypothétiques, en se fondant sur le fait que la BCE n'aurait pas adopté la moindre mesure qui influence directement les droits conférés par le droit de l'Union aux requérants au principal. Le gouvernement finlandais avance, quant à lui, que la seconde question est irrecevable, en tant qu'elle porte sur une activité hypothétique de la BCE et des banques centrales nationales de la zone euro.
- 22 Ensuite, sans soulever expressément d'exception d'irrecevabilité, le gouvernement espagnol fait valoir que la procédure nationale à l'origine de la demande préjudicielle est contraire au système de contrôle de validité des actes de l'Union institué par les articles 263 TFUE et 267 TFUE étant donné qu'elle ouvre un recours direct contre la validité d'un acte de l'Union sans respecter les conditions de recevabilité établies par l'article 263 TFUE pour les recours en annulation.
- 23 Enfin, l'Irlande, les gouvernements hellénique, espagnol, français, italien, néerlandais et portugais, ainsi que le Parlement, la Commission et la BCE considèrent que la première question est irrecevable car une question en appréciation de validité ne pourrait pas valablement porter sur un acte préparatoire ou dépourvu d'effets juridiques tel que les décisions relatives aux OMT.

- 24 En premier lieu, s'agissant des allégations selon lesquelles le litige au principal est factice et artificiel et les questions préjudicielles hypothétiques, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte du point 15 du présent arrêt, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation ou sur la validité d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, en ce sens, arrêt Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, point 28 et jurisprudence citée).
- 25 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, en ce sens, arrêt Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, point 29 et jurisprudence citée).
- 26 En l'espèce, les arguments avancés par le gouvernement italien pour établir le caractère factice et artificiel du litige au principal et le caractère hypothétique des questions posées reposent sur une critique de la recevabilité des recours en cause au principal et de l'appréciation des faits opérée par la juridiction de renvoi en vue de l'application des critères établis par le droit national. Or, il n'appartient à la Cour ni de remettre en cause cette appréciation, qui relève, dans le cadre de la présente procédure, de la compétence du juge national (voir, en ce sens, arrêt Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, point 43), ni de vérifier si la décision de renvoi a été prise conformément aux règles nationales d'organisation et de procédure judiciaires (arrêt Schnorbus, C-79/99, EU:C:2000:676, point 22 et jurisprudence citée). Ces arguments ne sauraient, par conséquent, suffire à renverser la présomption de pertinence évoquée au point précédent.
- 27 Quant à la circonstance, mise en avant par les gouvernements hellénique et finlandais, que le programme d'achat d'obligations souveraines annoncé dans le communiqué de presse n'a pas été mis en œuvre et qu'il ne pourra l'être qu'après l'adoption de nouveaux actes juridiques, il convient de relever qu'elle ne prive pas, ainsi que l'indique la juridiction de renvoi, les recours en cause au principal de leur objet car le droit allemand permet, à certaines conditions, l'octroi d'une protection juridictionnelle préventive dans une telle situation.
- 28 Or, s'il est vrai que les recours au principal, visant à prévenir la violation de droits menacés, doivent nécessairement se fonder sur des prévisions par nature incertaines, ils n'en sont pas moins autorisés, selon la juridiction de renvoi, par le droit allemand. Dans la mesure où, dans le cadre d'une procédure visée à l'article 267 TFUE, l'interprétation du droit national relève exclusivement de cette juridiction (arrêt Križan e.a., C-416/10, EU:C:2013:8, point 58), le fait que les décisions relatives aux OMT n'aient pas encore été mises en œuvre et qu'elles ne pourraient l'être qu'après l'adoption de nouveaux actes juridiques ne saurait donc conduire à nier que la demande préjudicielle répond à un besoin objectif pour la solution des litiges dont est saisie ladite juridiction (voir, par analogie, arrêt Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, point 65).
- 29 En deuxième lieu, pour ce qui est de l'incompatibilité alléguée entre la procédure nationale au principal et le système instauré par les articles 263 TFUE et 267 TFUE, il convient de rappeler que la Cour s'est prononcée, à plusieurs reprises, sur la recevabilité de demandes préjudicielles portant sur la validité d'actes de droit dérivé formulées dans le cadre du recours en contrôle de légalité («judicial review») que prévoit le droit du Royaume-Uni. La Cour, en s'appuyant sur le fait que, en vertu du droit national, les intéressés pouvaient exercer un recours en contrôle de légalité de l'intention ou de l'obligation du gouvernement du Royaume-Uni de se conformer à un acte de l'Union, a conclu que la possibilité pour les particuliers de faire valoir devant les juridictions nationales l'invalidité d'un acte de l'Union de portée générale n'est pas subordonnée à la condition que cet acte ait effectivement déjà fait l'objet de mesures d'application adoptées en vertu du droit national. Il suffit, à cet égard, que la juridiction nationale soit saisie d'un litige réel dans lequel se pose, à titre incident, la question de la validité d'un tel acte [voir, en ce sens, arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, points 36 et 40, ainsi que Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, points 33 et 34]. Or, il ressort de la décision de renvoi que tel est bien le cas en l'espèce.
- 30 S'agissant, en troisième lieu, des arguments exposés au point 23 du présent arrêt, qui portent spécifiquement sur la première question, il importe de relever que, dans la présente affaire, la juridiction de renvoi s'adresse à la Cour afin que celle-ci détermine si les articles 119 TFUE, 123, paragraphe 1, TFUE et 127, paragraphes 1 et 2, TFUE, ainsi que les articles 17 à 24 du protocole sur le SEBC et la BCE, doivent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent le SEBC à adopter un programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires tel que celui annoncé dans le communiqué de presse.

31 Au vu de ce qui précède, il convient de déclarer recevable la demande préjudicielle.

Sur le fond

32 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 119 TFUE, 123, paragraphe 1, TFUE et 127, paragraphes 1 et 2, TFUE, ainsi que les articles 17 à 24 du protocole sur le SEBC et la BCE, doivent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent le SEBC à adopter un programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires tel que celui annoncé dans le communiqué de presse.

Sur les articles 119 TFUE et 127, paragraphes 1 et 2, TFUE, ainsi que sur les articles 17 à 24 du protocole sur le SEBC et la BCE

33 La juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si un programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires tel que celui annoncé dans le communiqué de presse est susceptible de relever des attributions du SEBC, telles que définies par le droit primaire.

– Sur les attributions du SEBC

34 Il convient de relever, à titre liminaire, que, en vertu de l'article 119, paragraphe 2, TFUE, l'action des États membres et de l'Union comporte une monnaie unique, l'euro, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques (arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 48).

35 En ce qui concerne plus spécifiquement la politique monétaire, il ressort de l'article 3, paragraphe 1, sous c), TFUE que l'Union dispose d'une compétence exclusive dans ce domaine pour les États membres dont la monnaie est l'euro (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 50).

36 En vertu de l'article 282, paragraphe 1, TFUE, la BCE et les banques centrales des États membres dont la monnaie est l'euro, qui constituent l'Eurosystème, conduisent la politique monétaire de l'Union (arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 49). Selon l'article 282, paragraphe 4, TFUE, la BCE adopte les mesures nécessaires à l'accomplissement de ses missions conformément aux articles 127 TFUE à 133 TFUE et 138 TFUE, ainsi qu'aux conditions prévues par les statuts du SEBC et de la BCE.

37 Dans ce cadre, il revient au SEBC, en application de l'article 127, paragraphe 2, TFUE, de définir et de mettre en œuvre cette politique.

38 Plus précisément, il résulte de l'article 129, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec l'article 12, paragraphe 1, du protocole sur le SEBC et la BCE, que le conseil des gouverneurs définit la politique monétaire de l'Union et que le directoire de la BCE met en œuvre cette politique, conformément aux orientations et aux décisions arrêtées par le conseil des gouverneurs.

39 Il découle, en outre, de l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, de ce protocole que, dans la mesure jugée possible et adéquate, la BCE recourt aux banques centrales nationales pour l'exécution des opérations faisant partie des missions du SEBC, ces banques étant tenues, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, dudit protocole, d'agir conformément aux orientations et aux instructions de la BCE.

40 Par ailleurs, il résulte de l'article 130 TFUE que le SEBC exerce sa mission de définition et de mise en œuvre de la politique monétaire de l'Union de manière indépendante. Il ressort du libellé de cet article que celui-ci entend protéger le SEBC et ses organes de décision des influences externes qui seraient susceptibles d'interférer avec l'accomplissement des missions dont le traité FUE et le protocole sur le SEBC et la BCE investissent le SEBC. Ainsi, ledit article vise, en substance, à préserver le SEBC de toutes pressions politiques afin de lui permettre de poursuivre efficacement les objectifs assignés à ses missions, grâce à l'exercice indépendant des pouvoirs spécifiques dont il dispose à cette fin en vertu du droit primaire (voir, en ce sens, arrêt Commission/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, point 134).

41 Conformément au principe d'attribution des compétences énoncé à l'article 5, paragraphe 2, TUE, le SEBC doit agir dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par le droit primaire et il ne saurait dès lors valablement adopter et mettre en œuvre un programme qui sortirait du domaine attribué à la politique monétaire par le droit primaire. Afin d'assurer le respect de ce principe, les actes du SEBC se trouvent soumis, dans les conditions prévues par les traités, au contrôle juridictionnel de la Cour (voir, en ce sens, arrêt Commission/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, point 135).

42 À cet égard, il importe de relever que le traité FUE ne contient aucune définition précise de la politique monétaire mais définit à la fois les objectifs de la politique monétaire et les moyens dont dispose le SEBC pour mettre en

œuvre cette politique (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 53).

- 43 Ainsi, en vertu des articles 127, paragraphe 1, TFUE et 282, paragraphe 2, TFUE, l'objectif principal de la politique monétaire de l'Union est le maintien de la stabilité des prix. Ces mêmes dispositions prévoient, par ailleurs, que, sans préjudice de cet objectif, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales de l'Union, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de celle-ci, tels que définis à l'article 3 TUE (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 54).
- 44 Le protocole sur le SEBC et la BCE se caractérise donc par un mandat clair, visant principalement l'objectif consistant à garantir la stabilité des prix. La spécificité de ce mandat est encore renforcée par les procédures de réforme de certaines parties des statuts du SEBC et de la BCE.
- 45 Quant aux moyens attribués au SEBC par le droit primaire en vue de réaliser ces objectifs, il convient de souligner que le chapitre IV du protocole sur le SEBC et la BCE, qui précise les fonctions monétaires et les opérations assurées par le SEBC, énumère les instruments auxquels le SEBC peut avoir recours dans le cadre de la politique monétaire.
- Sur la délimitation de la politique monétaire
- 46 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, en vue de déterminer si une mesure relève de la politique monétaire, il convient de se référer principalement aux objectifs de cette mesure. Les moyens que celle-ci met en œuvre en vue d'atteindre ces objectifs sont également pertinents (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, points 53 et 55).
- 47 En premier lieu, en ce qui concerne les objectifs d'un programme tel que celui en cause au principal, il ressort du communiqué de presse que celui-ci vise à préserver à la fois une transmission appropriée de la politique monétaire et l'unicité de cette politique.
- 48 Or, d'une part, l'objectif de préservation de l'unicité de la politique monétaire contribue à la réalisation des objectifs de cette politique, dans la mesure où celle-ci doit, conformément à l'article 119, paragraphe 2, TFUE, être «unique».
- 49 D'autre part, l'objectif de préservation d'une transmission appropriée de la politique monétaire est à la fois de nature à préserver l'unicité de ladite politique et à contribuer à l'objectif principal de celle-ci qui est le maintien de la stabilité des prix.
- 50 En effet, l'aptitude du SEBC à influencer sur l'évolution des prix au moyen de ses décisions de politique monétaire dépend, dans une large mesure, de la transmission des impulsions qu'il émet sur le marché monétaire aux différents secteurs de l'économie. Par conséquent, un fonctionnement dégradé du mécanisme de transmission de la politique monétaire est susceptible de rendre inopérantes les décisions du SEBC dans une partie de la zone euro et, partant, de mettre en cause l'unicité de la politique monétaire. Par ailleurs, dès lors qu'un fonctionnement dégradé du mécanisme de transmission altère l'efficacité des mesures adoptées par le SEBC, la capacité de celui-ci de garantir la stabilité des prix en est nécessairement affectée. Partant, des mesures visant à préserver ce mécanisme de transmission peuvent être rattachées à l'objectif principal défini à l'article 127, paragraphe 1, TFUE.
- 51 Le fait qu'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse soit éventuellement susceptible de contribuer également à la stabilité de la zone euro, qui relève de la politique économique (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 56), n'est pas susceptible de remettre en cause cette analyse.
- 52 En effet, une mesure de politique monétaire ne peut être assimilée à une mesure de politique économique du seul fait qu'elle est susceptible d'avoir des effets indirects sur la stabilité de la zone euro (voir, par analogie, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 56).
- 53 En second lieu, s'agissant des moyens envisagés afin d'atteindre les objectifs visés par un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse, il est constant que la mise en œuvre d'un tel programme implique des opérations monétaires sur titres sur les marchés secondaires de la dette souveraine.
- 54 Or, il ressort clairement de l'article 18, paragraphe 1, du protocole sur le SEBC et la BCE, figurant sous le chapitre IV de celui-ci, que, afin d'atteindre les objectifs du SEBC et d'accomplir ses missions, tels qu'ils résultent du droit primaire, la BCE et les banques centrales nationales peuvent, en principe, intervenir sur les marchés de capitaux en achetant et en vendant ferme des titres négociables libellés en euros. Il s'ensuit que les opérations envisagées par le conseil des gouverneurs dans le communiqué de presse utilisent l'un des instruments de la politique monétaire prévus par le droit primaire.

- 55 En ce qui concerne le caractère sélectif du programme annoncé dans le communiqué de presse, il convient de rappeler que ce programme a pour objet de remédier aux perturbations du mécanisme de transmission de la politique monétaire générées par la situation spécifique des obligations souveraines émises par certains États membres. Dans ces conditions, le seul fait que ledit programme se limite spécifiquement à ces obligations souveraines n'est donc pas de nature à impliquer, en tant que tel, que les instruments que le SEBC utilise ne relèvent pas de la politique monétaire. Par ailleurs, aucune disposition du traité FUE n'impose au SEBC d'intervenir sur les marchés de capitaux par des mesures générales qui s'appliqueraient nécessairement à l'ensemble des États de la zone euro.
- 56 Au vu de ces éléments, il apparaît que, eu égard aux objectifs d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse et aux moyens prévus aux fins d'atteindre ceux-ci, un tel programme relève du domaine de la politique monétaire.
- 57 La circonstance que la mise en œuvre d'un tel programme est subordonnée au respect intégral des programmes d'ajustement macroéconomique du FESF ou du MES n'est pas de nature à modifier cette conclusion.
- 58 Certes, il n'est pas exclu qu'un programme d'achat d'obligations souveraines présentant une telle caractéristique soit susceptible de renforcer, de manière incidente, l'incitation à respecter ces programmes d'ajustement et favorise ainsi, dans une certaine mesure, la réalisation des objectifs de politique économique que ceux-ci poursuivent.
- 59 Toutefois, de telles incidences indirectes ne sauraient impliquer qu'un tel programme doit être assimilé à une mesure de politique économique, dans la mesure où il ressort des articles 119, paragraphe 2, TFUE, 127, paragraphe 1, TFUE et 282, paragraphe 2, TFUE que, sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union.
- 60 Il convient d'ajouter que, en subordonnant, en toute indépendance, la mise en œuvre du programme annoncé dans le communiqué de presse au respect intégral des programmes d'ajustement macroéconomique du FESF ou du MES, le SEBC s'assure que sa politique monétaire n'offre pas aux États membres dont il acquiert des obligations souveraines des possibilités de financement qui leur permettraient de s'écarter des programmes d'ajustement auxquels ceux-ci ont souscrit. Il évite ainsi que les mesures de politique monétaire qu'il a adoptées ne contreviennent à l'efficacité de la politique économique conduite par les États membres.
- 61 En outre, dans la mesure où le SEBC est tenu, en vertu de l'article 127, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec l'article 119, paragraphe 3, TFUE, de respecter le principe directeur selon lequel les finances publiques doivent être saines, les conditions introduites dans un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse qui permettent d'éviter que ce programme ne contribue à inciter les États membres à dégrader leur situation budgétaire ne sauraient être considérées comme impliquant que celui-ci sort du cadre imparti par le droit primaire à la politique monétaire.
- 62 Il importe d'ajouter que le respect intégral par l'État membre concerné des obligations résultant d'un programme d'ajustement auquel il a souscrit ne constitue pas, en tout état de cause, une condition suffisante pour impliquer l'intervention du SEBC, dans le cadre d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse, cette intervention restant notamment strictement subordonnée à l'existence de perturbations du mécanisme de transmission de la politique monétaire ou de l'unicité de cette politique.
- 63 Dans ces conditions, la circonstance que l'acquisition d'obligations souveraines sur les marchés secondaires sous condition de respecter un programme d'ajustement macroéconomique a pu être considérée comme relevant de la politique économique lorsqu'elle est pratiquée par le MES (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, points 60) n'implique pas qu'il devrait en être de même lorsque cet instrument est utilisé par le SEBC dans le cadre d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse.
- 64 En effet, la différence entre les objectifs poursuivis par le MES et le SEBC est, à cet égard, décisive. Alors qu'il résulte des points 48 à 52 du présent arrêt qu'un programme tel que celui en cause au principal ne peut être mis en œuvre que dans la mesure nécessaire au maintien de la stabilité des prix, l'intervention du MES vise, quant à elle, à préserver la stabilité de la zone euro, ce dernier objectif ne relevant pas de la politique monétaire (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 56).
- 65 Cette analyse conduit également à écarter l'éventualité qu'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse puisse servir à éluder les conditions limitant l'action du MES sur les marchés secondaires, dans la mesure où l'intervention du SEBC n'est pas appelée à se substituer à celle du MES pour atteindre les objectifs de celui-ci mais doit, au contraire, être mise en œuvre de manière indépendante en fonction des objectifs propres à la politique monétaire.

— Sur la proportionnalité

- 66 Il découle des articles 119, paragraphe 2, TFUE et 127, paragraphe 1, TFUE, lus en combinaison avec l'article 5, paragraphe 4, TUE, qu'un programme d'acquisitions d'obligations relevant de la politique monétaire ne peut être valablement adopté et mis en œuvre que pour autant que les mesures qu'il comporte sont proportionnées aux objectifs de cette politique.
- 67 À cet égard, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité exige, selon une jurisprudence constante de la Cour, que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs (voir, en ce sens, arrêt *Association Kokopelli*, C-59/11, EU:C:2012:447, point 38 et jurisprudence citée).
- 68 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect de ces conditions, le SEBC étant appelé, lorsqu'il élabore et met en œuvre un programme d'opérations d'open market tel que celui annoncé dans le communiqué de presse, à procéder à des choix de nature technique et à effectuer des prévisions et des appréciations complexes, il y a lieu de lui reconnaître, dans ce cadre, un large pouvoir d'appréciation (voir, par analogie, arrêts *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, point 28, ainsi que *Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, point 35).
- 69 Cela étant, dans les cas où une institution de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le contrôle du respect de certaines garanties procédurales revêt une importance fondamentale. Parmi ces garanties figure l'obligation pour le SEBC d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents de la situation en cause et de motiver ses décisions de façon suffisante.
- 70 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, si la motivation d'un acte de l'Union, exigée par l'article 296, paragraphe 2, TFUE, doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'auteur de l'acte en cause de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents. Le respect de l'obligation de motivation doit, par ailleurs, être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Conseil*, C-63/12, EU:C:2013:752, points 98 et 99, ainsi que jurisprudence citée).
- 71 En l'occurrence, si un examen du respect de l'obligation de motivation ne peut se faire que sur la base d'une décision formellement adoptée, il convient néanmoins de relever que le communiqué de presse, ainsi que les projets d'actes juridiques examinés lors de la réunion du conseil des gouverneurs au cours de laquelle ce communiqué a été approuvé, permettent de connaître les éléments essentiels d'un programme tel que celui annoncé dans ledit communiqué et sont de nature à permettre à la Cour d'exercer son contrôle.
- 72 En ce qui concerne, en premier lieu, l'aptitude d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse à atteindre les objectifs poursuivis par le SEBC, il ressort de ce communiqué et des explications fournies par la BCE, que ce programme est fondé sur une analyse de la situation économique de la zone euro selon laquelle, à la date de l'annonce dudit programme, les taux d'intérêt des obligations souveraines des différents États de la zone euro auraient connu une forte volatilité et des écarts extrêmes. Selon la BCE, ces écarts ne tenaient pas uniquement aux différences macroéconomiques entre ces États mais trouvaient, en partie, leur origine dans l'exigence de primes de risque excessives pour les obligations émises par certains États membres, destinées à couvrir un risque d'écèlement de la zone euro.
- 73 Cette situation particulière aurait fortement fragilisé le mécanisme de transmission de la politique monétaire du SEBC, en conduisant à une fragmentation des conditions de refinancement des banques et des coûts du crédit qui aurait limité fortement les effets des impulsions du SEBC sur l'économie dans une partie substantielle de la zone euro.
- 74 Au vu des éléments transmis à la Cour au cours de la présente procédure, il n'apparaît pas que cette analyse de la situation économique de la zone euro à la date de l'annonce du programme en cause au principal est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.
- 75 À cet égard, la circonstance, mentionnée par la juridiction de renvoi, que ladite analyse motivée fait l'objet de contestations ne saurait suffire, en tant que telle, pour remettre en cause cette conclusion, étant donné que, au vu du caractère controversé que revêtent habituellement les questions de politique monétaire et du large pouvoir d'appréciation du SEBC, il ne saurait être exigé davantage de celui-ci que l'utilisation de son expertise économique et des moyens techniques nécessaires dont il dispose afin d'effectuer la même analyse avec toute diligence et précision.
- 76 Or, dans la situation décrite aux points 72 et 73 du présent arrêt, l'acquisition, sur les marchés secondaires,

d'obligations souveraines des États membres concernés par les taux d'intérêt considérés comme extrêmes par la BCE est susceptible de contribuer à la baisse de ces taux en dissipant les craintes injustifiées d'éclatement de la zone euro et, ainsi, de participer au recul voire à la disparition des primes de risque excessives.

- 77 Dans ce contexte, le SEBC était en droit de considérer qu'une telle évolution des taux d'intérêt est de nature à faciliter la transmission de la politique monétaire du SEBC et à préserver l'unicité de cette politique.
- 78 Ainsi, il est constant que les taux d'intérêt des obligations souveraines d'un État donné jouent un rôle déterminant dans la fixation des taux d'intérêt applicables aux différents acteurs économiques de cet État, dans la valeur des portefeuilles des institutions financières détenant de telles obligations et dans l'aptitude de ces institutions à se procurer des liquidités. Dès lors, éliminer ou réduire les primes de risque excessives exigées sur les obligations souveraines d'un État membre est susceptible d'éviter que leur volatilité et leur niveau ne fassent obstacle à la transmission des effets des décisions de politique monétaire du SEBC à l'économie de cet État et ne mettent en cause l'unicité de cette politique.
- 79 L'affirmation de la BCE selon laquelle la seule annonce du programme en cause au principal a suffi à obtenir l'effet recherché, à savoir rétablir le mécanisme de la transmission de la politique monétaire et l'unicité de cette politique, n'a, au demeurant, pas été contestée au cours de la présente procédure.
- 80 Il résulte de ce qui précède que, dans des conditions économiques telles que celles relevées par la BCE à la date du communiqué de presse, le SEBC pouvait valablement considérer qu'un programme tel que celui annoncé dans ce communiqué est apte à contribuer aux objectifs poursuivis par le SEBC et, partant, au maintien de la stabilité des prix.
- 81 Dans ces conditions, il convient, en deuxième lieu, de vérifier si un tel programme ne va pas manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- 82 À cet égard, il importe de relever qu'il ressort clairement des termes du communiqué de presse que le programme en cause au principal ne permet l'acquisition d'obligations souveraines sur les marchés secondaires que dans la mesure où celle-ci est nécessaire pour atteindre les objectifs de ce programme et que ces acquisitions cesseront dès que ces objectifs auront été atteints.
- 83 Il convient également de relever que l'annonce, dans le communiqué de presse, du programme en cause au principal sera suivie, le cas échéant, d'une seconde étape, à savoir celle de la mise en œuvre de ce programme, qui sera subordonnée à une appréciation approfondie des exigences de la politique monétaire.
- 84 Il convient d'ailleurs de constater que, plus de deux ans après l'annonce du programme en cause au principal, celui-ci n'a pas été mis en œuvre, le conseil des gouverneurs considérant que son application n'était pas justifiée par la situation économique de la zone euro.
- 85 Au-delà de la subordination stricte de la mise en œuvre d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse aux objectifs qu'il poursuit, il importe de relever que l'ampleur potentielle de ce programme est limitée de plusieurs manières.
- 86 Il apparaît ainsi que seules les obligations souveraines des États membres faisant l'objet d'un programme d'ajustement macroéconomique et ayant de nouveau accès au marché obligataire peuvent être acquises par le SEBC dans le cadre d'un tel programme. En outre, un programme tel que celui en cause au principal se concentre sur les obligations souveraines dont l'échéance est de moins de trois ans, le SEBC se réservant la faculté de revendre à tout moment les obligations acquises.
- 87 Il découle de ces éléments, d'une part, qu'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse ne porte, en définitive, que sur une partie limitée des obligations souveraines émises par les États de la zone euro, de telle sorte que les engagements que la BCE est susceptible de prendre lors de la mise en œuvre d'un tel programme sont, de fait, circonscrits et limités. D'autre part, un tel programme ne peut trouver à s'appliquer que lorsque la situation de certains de ces États a déjà justifié une intervention du MES qui est toujours en cours.
- 88 Dans ces conditions, il apparaît qu'un programme dont le volume est ainsi limité pourrait valablement être adopté par le SEBC sans fixer une limite quantitative antérieurement à sa mise en œuvre, une telle limite étant, au demeurant, susceptible de fragiliser l'efficacité de ce programme.
- 89 Par ailleurs, dans la mesure où la juridiction de renvoi s'interroge sur la sélectivité d'un tel programme, il convient de rappeler que ce programme a pour objet de remédier aux perturbations de la politique monétaire du SEBC générées par la situation spécifique des obligations de certains États membres. Dans ces conditions, le SEBC pouvait légitimement considérer qu'un programme sélectif d'achat d'obligations peut s'avérer nécessaire pour résoudre ces perturbations en concentrant l'action du SEBC sur les parties de la zone euro qu'elles touchent

particulièrement et en évitant ainsi d'accroître inutilement l'ampleur de ce programme au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs ou de réduire son efficacité.

90 Force est d'ailleurs de constater qu'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse identifie les États membres dont les obligations peuvent être acquises sur la base de critères liés aux objectifs poursuivis et non à la suite d'une sélection arbitraire.

91 En troisième lieu, il importe de relever que le SEBC a pondéré les différents intérêts en présence de manière à effectivement éviter que puissent se produire, lors de la mise en œuvre du programme considéré, des inconvénients manifestement disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis par celui-ci.

92 Il résulte de ce qui précède qu'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse ne viole pas le principe de proportionnalité.

Sur l'article 123, paragraphe 1, TFUE

93 La juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité avec l'article 123, paragraphe 1, TFUE d'un programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires tel que celui annoncé dans le communiqué de presse.

94 Il ressort du libellé de l'article 123, paragraphe 1, TFUE que cette disposition interdit à la BCE et aux banques centrales des États membres d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux autorités et aux organismes publics de l'Union et des États membres ainsi que d'acquérir directement, auprès d'eux, des instruments de leur dette (arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 123).

95 Il s'ensuit que ladite disposition interdit toute assistance financière du SEBC à un État membre (voir, en ce sens, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 132), sans pour autant exclure, de manière générale, la faculté, pour le SEBC, de racheter aux créanciers d'un tel État des titres préalablement émis par ce dernier.

96 Ainsi, l'article 18, paragraphe 1, du protocole sur le SEBC et la BCE permet au SEBC, afin d'atteindre ses objectifs et d'accomplir ses missions, d'intervenir sur les marchés des capitaux, entre autres, en achetant et en vendant ferme des titres négociables, dont font partie les obligations souveraines, sans soumettre cette autorisation à des conditions particulières sauf à méconnaître le caractère même des opérations d'open market.

97 Néanmoins, le SEBC ne saurait valablement acquérir des obligations souveraines sur les marchés secondaires dans des conditions qui donneraient, en pratique, à son intervention un effet équivalent à celui de l'acquisition directe d'obligations souveraines auprès des autorités et des organismes publics des États membres, remettant ainsi en cause l'efficacité de l'interdiction énoncée à l'article 123, paragraphe 1, TFUE.

98 En outre, en vue de déterminer les formes d'acquisitions d'obligations souveraines qui sont compatibles avec cette disposition, il y a lieu de prendre en considération l'objectif poursuivi par celle-ci (voir, par analogie, arrêt Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, point 133).

99 À cet effet, il doit être rappelé que l'interdiction prévue à l'article 123 TFUE trouve son origine dans l'article 104 du traité CE (devenu article 101 CE), qui a été inséré dans le traité CE par le traité de Maastricht.

100 Or, il ressort des travaux d'élaboration de ce dernier traité que l'article 123 TFUE vise à inciter les États membres à respecter une politique budgétaire saine en évitant qu'un financement monétaire des déficits publics ou un accès privilégié des autorités publiques aux marchés financiers ne conduise à un endettement excessif ou à des déficits excessifs des États membres (voir le projet de traité portant révision du traité instituant la Communauté économique européenne en vue de la mise en place d'une Union économique et monétaire, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 2/91, p. 22 et 52).

101 Dans ces conditions, ainsi que le rappelle le septième considérant du règlement n° 3603/93 du Conseil, du 13 décembre 1993, précisant les définitions nécessaires à l'application des interdictions énoncées à l'article [123 TFUE] et à l'article [125, paragraphe 1, TFUE] (JO L 332, p. 1), les achats effectués sur le marché secondaire ne sauraient valablement être utilisés pour contourner l'objectif poursuivi par l'article 123 TFUE.

102 Il s'ensuit que, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 227 de ses conclusions, lorsque la BCE procède à l'acquisition d'obligations souveraines sur les marchés secondaires, elle doit entourer son intervention de garanties suffisantes pour concilier celle-ci avec l'interdiction du financement monétaire découlant de l'article 123, paragraphe 1, TFUE.

103 S'agissant d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse, il importe, en premier lieu, de relever que le SEBC est autorisé, dans le cadre d'un tel programme, à acquérir des obligations souveraines non pas

directement, auprès des autorités et des organismes publics des États membres, mais seulement indirectement, sur les marchés secondaires. L'intervention du SEBC prévue par un programme tel que celui en cause au principal ne peut donc pas être assimilée à une mesure d'assistance financière à un État membre.

- 104 Cela étant, il convient de souligner, en deuxième lieu, que l'intervention du SEBC pourrait avoir, en pratique, un effet équivalent à celui de l'acquisition directe d'obligations souveraines auprès des autorités et des organismes publics des États membres si les opérateurs susceptibles d'acquérir des obligations souveraines sur le marché primaire avaient la certitude que le SEBC va procéder au rachat de ces obligations dans un délai et dans des conditions permettant à ces opérateurs d'agir, de facto, comme des intermédiaires du SEBC pour l'acquisition directe desdites obligations auprès des autorités et des organismes publics de l'État membre concerné.
- 105 Or, il ressort des explications fournies par la BCE au cours de la présente procédure que la mise en œuvre d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse doit être soumis à des conditions destinées à éviter que les interventions du SEBC sur les marchés secondaires aient un effet équivalent à celui de l'acquisition directe d'obligations souveraines sur les marchés primaires.
- 106 Dans cette perspective, il ressort des projets de décision et de lignes directrices produits par la BCE au cours de la présente procédure que le conseil des gouverneurs devrait être compétent pour décider de la portée, du début, de la poursuite et de la suspension des interventions sur les marchés secondaires prévues par un tel programme. En outre, la BCE a précisé devant la Cour que le SEBC envisage, d'une part, de respecter un délai minimal entre l'émission d'un titre sur le marché primaire et son rachat sur les marchés secondaires et, d'autre part, d'exclure d'annoncer par avance sa décision de procéder à de tels rachats ou le volume des rachats envisagés.
- 107 Dans la mesure où ces garanties permettent d'éviter que les conditions d'émission d'obligations souveraines soient altérées par la certitude que ces obligations seront rachetées par le SEBC après leur émission, elles permettent d'exclure que la mise en œuvre d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse ait, en pratique, un effet équivalent à celui de l'acquisition directe d'obligations souveraines auprès des autorités et des organismes publics des États membres.
- 108 Certes, malgré ces garanties, l'intervention du SEBC demeure de nature à avoir, comme le relève la juridiction de renvoi, une certaine influence sur le fonctionnement des marchés primaire et secondaires de la dette souveraine. Néanmoins, cette circonstance n'est pas décisive puisque cette influence constitue, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 259 de ses conclusions, un effet inhérent aux acquisitions sur les marchés secondaires autorisées par le traité FUE, effet au demeurant indispensable pour permettre l'utilisation efficace de ces acquisitions dans le cadre de la politique monétaire.
- 109 En troisième lieu, un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse contournerait l'objectif de l'article 123, paragraphe 1, TFUE, rappelé au point 100 du présent arrêt, si ce programme était de nature à soustraire les États membres concernés à l'incitation à mener une politique budgétaire saine. En effet, dès lors qu'il ressort des articles 119, paragraphe 2, TFUE, 127, paragraphe 1, TFUE et 282, paragraphe 2, TFUE que, sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union, les actions menées par le SEBC sur la base de l'article 123 TFUE ne peuvent être de nature à contrevenir à l'efficacité de ces politiques en soustrayant les États membres concernés à l'incitation à mener une politique budgétaire saine.
- 110 Au demeurant, la conduite de la politique monétaire implique en permanence d'agir sur les taux d'intérêt et les conditions de refinancement des banques, ce qui a nécessairement des conséquences sur les conditions du financement du déficit public des États membres.
- 111 En tout état de cause, il y a lieu de constater que les caractéristiques d'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse excluent que ce programme puisse être considéré comme étant de nature à soustraire les États membres à l'incitation à mener une politique budgétaire saine.
- 112 À cet égard, il importe de rappeler, premièrement, que ledit programme ne prévoit l'acquisition d'obligations souveraines que dans la mesure nécessaire à la préservation du mécanisme de transmission de la politique monétaire et de l'unicité de cette politique et que ces acquisitions cesseront dès que ces objectifs auront été atteints.
- 113 Cette limitation de l'intervention du SEBC implique, d'une part, que les États membres ne peuvent pas déterminer leur politique budgétaire en se basant sur la certitude du rachat futur de leurs obligations souveraines sur les marchés secondaires par le SEBC et, d'autre part, que le même programme ne saurait être mis en œuvre d'une manière qui entraînerait une harmonisation des taux d'intérêt appliqués aux obligations souveraines des États membres de la zone euro indépendamment des différences tenant à leur situation macroéconomique ou budgétaire.
- 114 L'adoption et la mise en œuvre d'un tel programme ne permettent donc aux États membres ni d'adopter une politique budgétaire qui ne tiendrait pas compte du fait qu'ils seront conduits, en cas de déficit, à chercher des financements sur les marchés ni d'être protégés contre les conséquences que peut avoir, à cet égard, l'évolution de

leur situation macroéconomique ou budgétaire.

- 115 Deuxièmement, il convient de relever qu'un programme tel que celui en cause au principal est assorti d'une série de garanties destinées à limiter ses effets sur l'incitation à mener une politique budgétaire saine.
- 116 Ainsi, en limitant ce programme à certains types d'obligations émis par les seuls États membres engagés dans un programme d'ajustement structurel et ayant de nouveau accès au marché obligataire, la BCE a, de facto, restreint le volume des obligations souveraines susceptibles d'être acquises dans le cadre dudit programme et, partant, limité l'ampleur de l'effet du même programme sur les conditions de financement des États de la zone euro.
- 117 Par ailleurs, les effets d'un programme tel que celui annoncé par le communiqué de presse sur l'incitation à mener une politique budgétaire saine sont également limités par la faculté du SEBC de revendre les obligations acquises à tout moment. En effet, il en résulte que les conséquences du retrait de ces obligations des marchés sont potentiellement temporaires. Cette faculté permet également au SEBC d'adapter son programme en fonction de l'attitude des États membres concernés, notamment en vue de limiter ou de suspendre les acquisitions d'obligations souveraines si un État membre modifie son comportement d'émission en émettant davantage d'obligations de courte maturité pour financer son budget au moyen d'obligations éligibles à l'intervention du SEBC.
- 118 La circonstance que le SEBC a également la possibilité de conserver les obligations acquises jusqu'à leur terme ne joue pas un rôle déterminant à cet égard, puisque cette possibilité est subordonnée à la nécessité d'une telle action pour atteindre les objectifs visés et qu'elle ne permet pas, en tout état de cause, aux opérateurs impliqués d'avoir la certitude que le SEBC fera usage de cette faculté. Il convient, d'ailleurs, de rappeler qu'une telle pratique n'est nullement exclue par l'article 18, paragraphe 1, du protocole sur le SEBC et la BCE et qu'elle n'implique aucune renonciation au paiement, par l'État membre émetteur, de sa dette une fois le terme de l'obligation échue.
- 119 En outre, en ne prévoyant que l'acquisition d'obligations souveraines émises par les États membres ayant de nouveau accès au marché obligataire, le SEBC exclut, en pratique, du programme qu'il envisage de mettre en œuvre les États membres dont la situation financière serait si dégradée qu'ils ne seraient plus en mesure d'accéder à un financement sur le marché.
- 120 Enfin, la subordination de l'acquisition d'obligations souveraines au respect intégral des programmes d'ajustement structurel auxquels sont soumis les États membres concernés exclut qu'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse puisse inciter ces États à renoncer à l'assainissement de leurs finances publiques en se fondant sur les facilités de financement que pourrait occasionner la mise en œuvre d'un tel programme.
- 121 Il résulte de ce qui précède qu'un programme tel que celui annoncé dans le communiqué de presse ne conduit pas à soustraire les États membres concernés à l'incitation à mener une politique budgétaire saine. Il s'ensuit que l'article 123, paragraphe 1, TFUE n'interdit pas au SEBC d'adopter un tel programme et de mettre en œuvre celui-ci dans des conditions qui ne donnent pas à l'intervention du SEBC un effet équivalent à celui de l'acquisition directe d'obligations souveraines auprès des autorités et des organismes publics des États membres.
- 122 Les caractéristiques d'un tel programme spécifiquement relevées par la juridiction de renvoi, qui n'ont pas été évoquées dans l'analyse figurant aux points qui précèdent, ne sont pas de nature à remettre en cause cette conclusion.
- 123 Ainsi, la circonstance que ce programme pourrait exposer la BCE à un risque important de pertes, à la supposer établie, n'affaiblit en aucune manière les garanties dont est entouré ledit programme en vue d'éviter de soustraire les États membres à l'incitation à mener une politique budgétaire saine.
- 124 À cet égard, il importe de relever que ces garanties sont également de nature à réduire le risque de pertes auquel s'expose la BCE.
- 125 Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'une banque centrale, telle que la BCE, est obligée de prendre des décisions qui, comme les opérations d'open market, comprennent inévitablement pour celle-ci un risque de pertes et que l'article 33 du protocole sur le SEBC et la BCE prévoit justement la manière dont doivent être réparties les pertes de la BCE, sans encadrer spécifiquement les risques que celle-ci est autorisée à prendre pour réaliser les objectifs de la politique monétaire.
- 126 Par ailleurs, si l'absence de revendication d'un traitement privilégié expose éventuellement la BCE à devoir subir une décote décidée par les autres créanciers de l'État membre concerné, force est de constater qu'il s'agit d'un risque inhérent à l'acquisition d'obligations sur les marchés secondaires, opération qui a été autorisée par les auteurs des traités, sans être subordonnée à l'octroi à la BCE du statut de créancier privilégié.
- 127 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions préjudicielles posées que les articles 119 TFUE, 123, paragraphe 1, TFUE et 127, paragraphes 1 et 2, TFUE ainsi que les articles 17 à 24

du protocole sur le SEBC et la BCE doivent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent le SEBC à adopter un programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires tel que celui annoncé dans le communiqué de presse.

Sur les dépens

- 128 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

Les articles 119 TFUE, 123, paragraphe 1, TFUE et 127, paragraphes 1 et 2, TFUE, ainsi que les articles 17 à 24 du protocole (n° 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, doivent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent le Système européen de banques centrales (SEBC) à adopter un programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires tel que celui annoncé dans le communiqué de presse dont il est fait mention dans le procès-verbal de la 340^e réunion du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) des 5 et 6 septembre 2012.

Signatures

* Langue de procédure: l'allemand.