

Perspectives

N°20/112 – 18 mai 2020

UE – Karlsruhe versus Luxembourg : pas si simple

La semaine a été caractérisée par une série de déclarations qui indiquent à quel point il sera difficile pour les autorités européennes et allemandes de se tirer de la situation créée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande (CCA) sur le programme PSPP de la BCE sans infliger davantage de dégâts à leurs institutions.

De Bruxelles à Francfort en passant par le Luxembourg on se défend en montrant les muscles

Pour la BCE, il s'agit de se défendre contre une attaque à son indépendance. « *La BCE prend note de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle fédérale allemande concernant le programme d'achat du secteur public (PSPP). Le Conseil des gouverneurs reste pleinement déterminé à faire tout ce qui est nécessaire dans le cadre de son mandat pour faire en sorte que l'inflation atteigne des niveaux compatibles avec son objectif à moyen terme et que les mesures de politique monétaire prises pour atteindre l'objectif de maintien de la stabilité des prix soient transmises à toutes les composantes de l'économie et à toutes les juridictions de la zone euro* ».

Pour la Commission européenne, il s'agit de défendre le périmètre de l'action de l'Union. « *Nous prenons bonne note de la déclaration claire de la Cour de justice européenne du 8 mai. Dans le même ordre d'idées, la Commission européenne défend trois principes fondamentaux : la politique monétaire de l'Union est une question de compétence exclusive ; le droit communautaire prime sur le droit national et les arrêts de la Cour de justice européenne sont contraignants pour tous les tribunaux nationaux. Le dernier mot sur le droit communautaire est toujours prononcé à Luxembourg. Nulle part ailleurs. La Commission européenne a pour mission de garantir le bon fonctionnement de l'eurosystème et du système juridique de l'Union. Nous analysons actuellement en détail l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande. Et nous examinerons les prochaines étapes possibles, qui pourraient inclure l'option d'une procédure d'infraction* ».

Pour la Cour européenne de justice, il s'agit de défendre la primauté du droit de l'UE. « *Afin de garantir l'application uniforme du droit communautaire, la Cour de justice, créée à cette fin par les États membres, est seule compétente pour juger qu'un acte d'une institution de l'UE est contraire au droit communautaire. Les divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité de ces actes seraient en effet susceptibles de mettre en péril l'unité de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à la sécurité juridique.* »

Les spéculations des observateurs au cours de la semaine se sont articulées autour des réponses alternatives : engager le bras de fer en ignorant l'arrêt de la CCA (poursuite du PSPP par la BCE sans la Buba ou renvoi au Parlement allemand pour un appui à la BCE) ou alors accommoder la CCA au risque de capituler (introduire des conditions de proportionnalité au PSPP ou renoncer au PSPP). Mais la solution ne paraît pas si simple.

Karlsruhe contre-attaque

Dans un entretien au *Frankfurter Allgemeine Zeitung*¹, le juge P. Huber de la CCA n'hésite pas à affirmer que « *la primauté illimitée du droit de l'UE n'est pas compatible avec la clause d'éternité de la Loi fondamentale allemande (Constitution)* ».

¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung du 12 mai 2020

En bref, la CCA se dit prête à poursuivre la confrontation afin de sauvegarder les libertés fondamentales du peuple allemand. Et elle surenchérit en soulignant qu'il convient de noter que l'Allemagne et la plupart des autres États membres de l'Union européenne n'auraient pas du tout adhéré si l'on avait adopté une application illimitée par la CJUE du droit européen prévalant sur la Loi fondamentale.

Elle met aussi en garde la Commission. Une procédure d'infraction entraînerait une escalade importante, ce qui pourrait plonger l'Allemagne et d'autres États membres dans un conflit constitutionnel difficile à résoudre. Parce que la priorité illimitée du droit de l'UE n'est pas compatible avec la clause d'éternité de notre Loi fondamentale et de nombreuses autres Constitutions. À long terme, cela affaiblirait ou mettrait en danger l'Union européenne.

La certitude du droit ou un jugement politique ?

La CCA se défend en arguant du bien de l'Europe². Dire clairement où nous mettons les limites les plus élémentaires, va faciliter la coopération entre les Cours européennes et les Cours nationales. L'identité constitutionnelle, c'est une notion qui permet d'éviter l'évolution de notre communauté en un pouvoir autoritaire hétéronome. Autrement dit, lorsqu'un autre État ou l'Union européenne impacte le quotidien du citoyen allemand et ce sans être au préalable légitimé par les institutions nationales. Si l'on souhaite que l'Europe reste dans le futur une structure institutionnelle stable et résistante, on ne peut se permettre que dans le doute la centralisation au profit de l'Union soit privilégiée.

Des problèmes à venir

La CCA n'en a fini ni avec la BCE, ni avec la CJUE. On peut dire que tous les programmes de la BCE sont affectés par cet enjeu, et que nous allons devoir nous pencher sur ces cas. D'ailleurs, un recours constitutionnel concernant l'Union bancaire a été déposé, portant interrogation sur la question de savoir si le lancement du fonds de garantie des dépôts ne constitue pas un acte juridique ultra vires. Un autre gros enjeu est la question de savoir quelle est la réelle valeur de la Charte des Droits Fondamentaux au regard de son application par les États membres.

La réponse accommodante des autorités allemandes

L'exécutif allemand ne semble pas vouloir entrer en collision avec la CCA. Selon A. Merkel, cet arrêt obligerait le gouvernement allemand à agir de manière responsable et sage pour que l'euro puisse continuer à exister et l'incitera effectivement à faire plus dans le domaine de la politique économique pour promouvoir l'intégration. En citant Jacques Delors, elle déclare : Nous avons également besoin d'une union politique, une union monétaire seule ne suffira pas.

M. Schäuble a qualifié la décision de la CCA d'« inévitable, mais aussi dangereuse ». Sans cacher ne pas aimer la situation, il souligne néanmoins que les compétences de la BCE « devraient être interprétées de manière restrictive en cas de doute ». Et toujours en confortant la position de la CCA, il ajoute que « les institutions indépendantes qui ne sont pas légitimées ni contrôlées démocratiquement devraient se limiter strictement à leur mandat ».

Au sein de la CDU, les opinions ne sont pas unanimes. Si le leader du groupe PPE au Parlement européen M. Weber a qualifié l'arrêt d'erreur sérieuse, un des candidats à la succession de Merkel, F. Merz, affirme que la déclaration de primauté du droit européen par la Commission est simplement inapplicable.

Neutraliser le champ miné autour de l'intégration européenne

La Commission pourrait poursuivre l'Allemagne pour grave violation du droit communautaire par la CCA. Cette action pourrait devenir particulièrement précieuse dans les perspectives à long terme de l'intégration européenne. Car il est devenu évident que la CCA, depuis le début des années 1990 et de façon croissante au cours de la dernière décennie, a mis en place une batterie de contraintes pour la poursuite de l'intégration européenne. Pourtant, cette jurisprudence ne semble pas refléter la vision des fondateurs de la République d'après-guerre, qui n'ont nulle part établi la souveraineté de l'État comme un obstacle au développement d'une UE à laquelle l'Allemagne participe en tant que partenaire égal. Il faudrait même s'interroger sur la justification de la position de la CCA à la lumière de l'histoire constitutionnelle de l'État allemand (qui, rappelons-le n'a recouvré sa pleine souveraineté qu'en 1990). Cette action pourrait pousser la volonté politique à ramener la CCA là où elle devrait être institutionnellement, c'est-à-dire en tant qu'organe chargé de contrôler l'action des pouvoirs publics allemands pour s'assurer qu'elle est conforme à la loi fondamentale allemande, ni plus ni moins.

² Interview à la radio SWR du 23 juin 2016

Ce serait un risque à prendre pour briser la paralysie intérieure et déclencher des changements internes. Le gouvernement fédéral allemand serait alors dans l'obligation européenne d'appliquer l'arrêt, en modifiant son droit interne et briser le tabou du changement de la loi fondamentale.

La Constitution irlandaise pourrait fournir un exemple du chemin possible. Elle a été modifiée pour stipuler qu'« aucune disposition de la présente Constitution n'invalide les lois promulguées, les actes accomplis ou les mesures adoptées par l'État [...] qui sont rendus nécessaires par les obligations découlant de l'adhésion à l'Union européenne [...] ou n'empêche les lois promulguées, les actes accomplis ou les mesures adoptées par (i) ladite Union européenne [...] ou ses institutions [...] d'avoir force de loi dans l'État ³ ».

La question est néanmoins très clairement posée

Le rejet par la CCA de l'application uniforme du droit de l'Union sur la base de sa propre interprétation du principe démocratique et du contrôle des compétences n'est pas nécessairement partagé par d'autres juridictions nationales et ressemble à une forme d'hégémonie culturelle dans le champ juridique. Le respect de l'identité constitutionnelle est aussi important pour la défense de l'Union européenne (et de sa Cour suprême) et de l'autonomie de son propre ordre juridique contre toutes les tentatives des tribunaux nationaux d'affirmer leur suprématie (culturelle). Peu importe quelle Cour tenterait de le faire. Cependant, la question posée par la CCA ne peut pas être facilement évacuée et oblige à aborder la question de l'intégration européenne de façon ouverte et transparente.

Article publié le 15 mai 2020 dans notre hebdomadaire [Monde – L'actualité de la semaine](#)

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
15/05/2020	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
13/05/2020	L'exception suédoise sera-t-elle payante ?	Suède
12/05/2020	Pays émergents – En mai, on déconfiner ?	Pays émergents
11/05/2020	UE – Bras de fer entre Karlsruhe et Luxembourg : tous perdants	Europe
07/05/2020	Monde – L'actualité de la semaine	Monde
07/05/2020	Italie – Conjoncture : flash - PIB au T1 2020	Italie
06/05/2020	La nouvelle vague sera politique	Géopolitique

Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille

Rédacteur en chef : Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit - **Statistiques :** Robin Mourier

Secrétariat de rédaction : Fabienne Pesty

Contact: publication.eco@credit-agricole-sa.fr

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : <http://etudes-economiques.credit-agricole.com>

iPad : application [Etudes ECO](#) disponible sur App store

Android : application [Etudes ECO](#) disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.

³ Fabbrini, Federico: *Suing the BVerfG*, *VerfBlog*, 2020/5/13,