

L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 7 septembre 2011

Le 7 septembre dernier, la Cour constitutionnelle allemande s'est prononcée sur la participation de l'Allemagne au premier plan d'aide à la Grèce et au mécanisme européen de stabilisation, lancés en mai 2010. Elle avait été saisie par plusieurs économistes et par un député, qui s'estimaient lésés dans leurs droits fondamentaux – le droit de saisir la Cour constitutionnelle étant, en effet, ouvert à tout citoyen.



Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne

La Cour constitutionnelle a jugé conforme à la Constitution la participation de l'Allemagne à ce premier plan de sauvetage, mais, dans la lignée des arrêts qu'elle avait rendus sur le traité de Maastricht puis le traité de Lisbonne, elle a assorti cette validation d'exigences concernant le **contrôle du Bundestag** sur les décisions prises dans le cadre du plan de sauvetage européen, dès lors qu'elles affectent le budget de l'Allemagne. Le « principe de démocratie » reconnu par la Constitution a en effet pour conséquence que le Bundestag ne peut renoncer à exercer ses responsabilités, parmi lesquelles figure celle de décider lui-même les dépenses budgétaires.

1. Les arguments des requérants

Les requérants attaquaient deux lois :

– la première loi, intitulée « *Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz* », autorisait un **prêt** de l'Allemagne d'un montant maximal de 22,4 milliards d'euros sur trois ans dans le cadre du premier plan de sauvetage de la Grèce.

– la deuxième loi, intitulée « *Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz* », prévoyait la **garantie** de l'Allemagne à hauteur de 148 milliards d'euros au sein des 440 milliards d'euros du **fonds européen de stabilité financière (FESF)** mis en place dans le cadre du mécanisme européen de stabilisation.

De plus, les requérants mettaient en cause l'action de la Banque centrale européenne (BCE), qui s'était engagée dans un programme d'achat de dettes souveraines européennes sur le marché « secondaire » (marché des obligations déjà achetées).

2. La recevabilité des recours

La Cour a jugé les recours **recevables, mais uniquement dans la mesure où les requérants invoquaient une atteinte à l'autonomie budgétaire du Bundestag** (sur la base des articles 38, 20 et 79 de la Constitution allemande, désignée outre-Rhin sous le terme de « Loi fondamentale »). Elle les a par la suite jugés **non fondés**.

Cette décision de recevabilité s'inscrit dans la continuité des arrêts « *Maastricht* » et « *Lisbonne* » par lesquels la Cour entendait garantir le principe de démocratie en

veillant à ce que le droit d'élire le Bundestag ne soit pas vidé de sa substance.

Les autres griefs énoncés, notamment le risque de baisse du pouvoir d'achat de l'euro (en violation de l'article 14 de la Loi fondamentale sur le droit de propriété) et le programme d'achat de titres souverains sur le marché secondaire par la BCE, ont été jugés irrecevables, la Cour ayant jugé que les plaignants n'étaient pas en mesure de démontrer des préjudices suffisants.

3. Le rôle du Parlement

Dans son arrêt, la Cour rappelle que le vote du budget est un élément fondamental du processus démocratique : le Bundestag doit garder le contrôle sur les décisions budgétaires, y compris dans le cadre **d'accords intergouvernementaux**. Le Bundestag ne peut transférer, selon la Cour, sa responsabilité budgétaire par des délégations de pouvoir indéterminées à d'autres acteurs. **Le Parlement est et doit rester maître de ses décisions (« Herr seiner Entschlüsse »).**

Concrètement :

– Dans le cadre de la mise en place de mécanismes ayant **des implications financières significatives** et pouvant peser de **façon non prévisible sur le budget**, le Bundestag doit s'assurer que **son autorisation préalable** est rendue obligatoire aux étapes ultérieures.

– **Chaque mesure d'aide et de solidarité impliquant une dépense publique significative, qu'elle soit dans le cadre européen ou international**, doit être approuvée spécifiquement par le Bundestag qui doit de plus pouvoir exercer une influence sur l'utilisation des fonds mis à disposition.

– Le Bundestag ne peut autoriser de mécanisme **permanent** dans le cadre d'accords internationaux **qui conduirait l'Allemagne à assumer une responsabilité financière pour les conséquences de décisions prises par d'autres États**, et ce d'autant plus qu'il serait difficile d'en

mesurer l'impact. En effet, si les dépenses incombant au budget allemand résultaient des choix budgétaires d'autres pays, qui imposeraient à l'Allemagne de participer au remboursement de leur dette, le principe de démocratie serait méconnu. Ce ne seraient plus les députés élus par les citoyens allemands qui décideraient de l'affectation du produit de l'impôt.

4. L'équilibre entre le Gouvernement, le Parlement et la Cour constitutionnelle

La Cour relève que la loi autorisant la participation de l'Allemagne au mécanisme européen de stabilisation ne garantit pas suffisamment le respect de la responsabilité budgétaire du Bundestag. Elle a jugé à cet égard que **le gouvernement fédéral avait l'obligation d'obtenir l'accord préalable de la commission budgétaire du Bundestag, avant d'octroyer une garantie**. Il n'est pas suffisant, selon la Cour, qu'il s'engage seulement à **essayer** d'obtenir un accord comme prévu jusqu'ici au paragraphe 1.4 de la loi. Notons toutefois que l'arrêt de la Cour ne remet pas en cause la suite du paragraphe 1.4 qui reconnaît une **exception** à ce principe d'autorisation préalable **en cas de situation contraignante justifiant d'une mise à disposition rapide de garanties**. Le Bundestag a d'ores et déjà indiqué qu'il se prononcerait prochainement sur les modalités pratiques de cette décision : chaque décision d'octroi de garantie serait prise soit en séance plénière, soit au sein de la commission budgétaire ou d'une autre commission.

La Cour souligne aussi que le Bundestag dispose d'une marge de manœuvre propre pour évaluer les risques liés à un appel effectif des garanties données par l'Allemagne. La Cour indique néanmoins qu'il n'a pas été établi par les requérants que le montant des garanties accordées (148 milliards) dépasserait le niveau au delà duquel l'autonomie budgétaire serait menacée en cas d'appel de la totalité des garanties.

La question qui reste posée est celle de la fixation d'une limite chiffrée absolue, au-

delà de laquelle l'octroi de garanties serait jugé contraire à la Loi fondamentale. La Cour reconnaît qu'une telle limite existe et se réserve le droit d'examiner toute évidence de dépassement.



Le Reichstag, siège du Bundestag allemand

5. La nature de l'aide et les garanties apportées

La Cour souligne que tant l'aide apportée à la Grèce que le Mécanisme européen de stabilisation (MES) sont limités en montant et en durée, liés à l'intervention du Fonds monétaire international et prévoient la mise en place de réformes en contrepartie.

Ces conditions spécifiques démontrent clairement qu'il ne s'agit **pas de mécanismes permanents**. De plus, rien ne permet d'affirmer, selon la Cour, que les deux lois attaquées par les plaignants, engagent l'Allemagne dans **un processus automatique et irréversible qui priverait le Parlement allemand de son autonomie budgétaire**.

6. Les textes européens

La Cour n'a pas vocation à se prononcer sur la conformité aux traités européens des deux lois contestées. Elle rappelle toutefois que la stricte observation des traités européens est de nature à assurer la légitimité démocratique en Allemagne des actes de l'Union européenne. Elle souligne tout particulièrement, au paragraphe 129 de son arrêt, l'importance de l'interdiction d'achat **direct** de dettes par la Banque Centrale Européenne, de la clause dite de « non renflouement » et des critères de stabilité (articles 123 à 126 et article 136 du TFUE).

7. Les éventuelles implications

Des incertitudes subsistent néanmoins sur les conséquences de l'arrêt :

– l'arrêt de la Cour ne se prononce que sur le premier plan européen de sauvegarde, qui est un mécanisme non permanent. Une incertitude subsiste donc pour le cas d'un mécanisme permanent, tel que celui qui a été décidé pour succéder à partir de 2013 au mécanisme européen de stabilisation ;

– l'étendue exacte de l'exigence **d'approbation préalable par le Bundestag** est difficile à apprécier dans le cas des décisions du FESF. Le problème se pose d'autant plus que l'accord intervenu le 21 juillet dernier entre les Chefs d'État et de gouvernement de la zone euro a prévu **l'élargissement et l'assouplissement du fonctionnement du FESF**. Il s'agit notamment de la possibilité pour le FESF d'intervenir sur le marché secondaire des obligations d'État, d'octroyer des prêts et de recapitaliser les établissements financiers. L'arrêt de la Cour ne s'applique pas à ces futures modalités, mais pourrait, dans la même logique, conduire à prévoir un contrôle du Bundestag sur les interventions sur le marché secondaire et sur les autres activités du FESF ;

– le débat en cours sur une émission, à terme, d'euro-obligations ou *eurobonds* devra également prendre en compte les conclusions de l'arrêt de la Cour de Karlsruhe. **La mutualisation de tout ou partie de la dette de la totalité ou de certains États membres de la zone euro pourrait, en effet, apparaître contraire à cet arrêt en ce qui concerne le respect de la responsabilité budgétaire du Bundestag :**

. les différents projets d'euro-obligations ont tous pour dénominateur commun le passage au fédéralisme budgétaire ;

. même limitée, par exemple à 40 % du PIB des États concernés, la mutualisation de la dette suppose que l'Allemagne soit amenée à assumer les choix budgétaires de ses partenaires.

La Cour constitutionnelle allemande ou « Cour de Karlsruhe »

1. Les compétences

La Cour constitutionnelle allemande, qui siège à Karlsruhe (Bade-Wurtemberg), a pour mission première de contrôler la conformité des lois et règlements à la *Loi fondamentale*, c'est-à-dire la Constitution allemande. Ce contrôle de constitutionnalité inclut le respect du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des Länder. Il s'exerce uniquement *a posteriori*, à la différence du système français qui combine, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, contrôle *a priori* et *a posteriori*.

Le droit de saisine directe de la Cour est accordé notamment au gouvernement fédéral, au gouvernement d'un Land ou au tiers des membres du Bundestag, mais il est également ouvert à « *quiconque estime avoir été lésé* » dans l'un de ses droits garantis par la Loi fondamentale. La Cour se montre assez stricte sur la recevabilité de ces recours, mais ceux-ci représentent néanmoins une part significative des saisines directes. La Cour peut être par ailleurs saisie d'une règle de droit dans le cadre d'une procédure judiciaire par le biais d'une question préjudicielle, dès lors qu'un tribunal estimerait qu'une loi postérieure à l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale serait contraire à celle-ci tout en étant déterminante pour l'issue du procès.

La Cour peut également **contrôler la conformité d'un jugement à la Loi fondamentale**, dès lors que toutes les voies de droit ont été épuisées, que le recours a été formé dans un délai d'un mois, et que le requérant estime qu'un de ses droits fondamentaux se trouve lésé en violation de la Constitution. Ces recours sont soumis à un filtrage très strict : plus des neuf-dixièmes ne sont pas admis.

Comme le Conseil constitutionnel français, la Cour de Karlsruhe exerce également un contrôle ayant trait au fonctionnement des pouvoirs publics. Elle se prononce notamment, à ce titre, « *sur l'interprétation de la Loi fondamentale à l'occasion de litiges sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral suprême* ».

Le champ de ce contrôle est très étendu ; d'importantes décisions du Gouvernement, comme l'envoi de troupes hors d'Allemagne, ou du Bundestag, comme le nombre minimum de députés pour former un groupe parlementaire, ont pu ainsi être portées devant la Cour.

Elle est également compétente pour les litiges « *sur les droits et obligations de la Fédération et des Länder* » ; elle joue ainsi le rôle d'un organe régulateur du fédéralisme.

Elle est par ailleurs compétente pour le contentieux des élections parlementaires. La protection de la démocratie, en particulier l'interdiction d'un parti politique, relève également de ses compétences.

2. La composition

La Cour est composée de **seize juges**, désignés par le Parlement (huit par le Bundestag, huit par le Bundesrat) puis nommés par le Président de la République. Chaque chambre statue à la majorité des deux tiers ; en pratique, les deux plus grands partis s'entendent pour se partager les droits de désignation, ce qui permet d'obtenir la majorité requise.

Les juges sont **choisis parmi les juristes de profession** et, dans les faits, essentiellement parmi les juges expérimentés (la loi prévoit en particulier que six juges sur les seize doivent être choisis parmi les membres d'une des cinq cours de cassation). Leur indépendance est assurée par un **mandat très long et non renouvelable**. Ils sont en effet nommés pour douze ans, ce mandat expirant toutefois de plein droit lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-huit ans.

La Cour comprend **trois formations de jugement** : l'assemblée plénière (Plenum), les deux chambres (Senaten) et les sections (Kammern). L'assemblée plénière ne se réunit qu'en cas de désaccord entre les deux chambres, ce qui est rarissime. Les chambres, composées chacune de huit juges, statuent sur les litiges les plus importants. Chaque chambre comprend trois sections, qui prennent la très grande majorité des décisions.