

Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne

Compte-rendu du déjeuner-débat du 7 septembre 2009

Le 7 septembre, à l'initiative des Fondations Konrad Adenauer et Robert Schuman, de célèbres juristes, membres du conseil d'Etat français et spécialistes du processus d'intégration européenne, se sont réunis pour débattre de la décision de la Cour constitutionnelle allemande sur le traité de Lisbonne rendue le 30 juin 2009.

La décision a suscité divers échos en Allemagne. Après la satisfaction initiale liée à la confirmation de la conformité du traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale allemande, des voix critiques se sont fait entendre en Allemagne et à l'étranger, selon lesquelles cette décision pourrait ralentir le processus de ratification outre-Rhin et porter atteinte à l'application du traité. En France, la décision a été accueillie avec modération mais les critiques à l'égard de l'Allemagne en ont été d'autant plus virulentes. Ainsi, le journal *Le Monde* du 17 juillet 2009 estimait que la décision « enterrait » l'idée d'une Europe fédérale : « Le 30 juin, la Cour constitutionnelle allemande a mis fin à l'idéal d'une fédération européenne : l'Etat ne pourra plus abandonner de souveraineté sans changer de Constitution ».

Cet article de presse controversé sur la décision de Karlsruhe a été l'occasion pour les Fondations Konrad Adenauer et Robert Schuman d'inviter le professeur Rupert Scholz, célèbre juriste et responsable politique, président de la commission constitutionnelle commune du Bundestag et du Bundesrat (1991-1993) et Anne Levade, professeur réputée de droit constitutionnel et communautaire qui a notamment été membre du Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions ayant conduit à la réforme constitutionnelle de 2008. L'objectif de cette rencontre consistait à écarter les malentendus franco-allemands et à débattre de la portée réelle de cette décision de la Cour constitutionnelle allemande pour la poursuite de l'intégration européenne.

Intervention de Rupert Scholz

Rupert Scholz, a introduit la discussion en réfutant le commentaire paru dans *Le Monde* et les autres voix critiques à l'égard de l'arrêt de la Cour de Karlsruhe selon lesquelles « l'Allemagne ne pourrait plus être le moteur de l'intégration européenne ». Il a souligné qu'il comptait parmi les véritables partisans de cette décision qui, selon lui, garantit « davantage de sécurité et de clarté juridique, mais aussi plus de légitimité politique » non seulement au traité de Lisbonne, mais aussi à la poursuite de la construction européenne.

La décision de la Cour constitutionnelle allemande a réaffirmé la conformité du traité de Lisbonne avec la Loi Fondamentale. Elle a toutefois indiqué dans le même temps que les lois d'accompagnement relatives à la participation du Bundestag et du Bundesrat aux actes de l'Union européenne n'étaient pas conformes à la Loi fondamentale, en raison de dispositions juridiques insuffisamment démocratiques.

Selon M. Scholz, la décision de Karlsruhe n'est ni surprenante, ni nouvelle : elle rappelle simplement les principes de la démocratie inscrits dans la Loi fondamentale. La Cour constitutionnelle allemande a d'ailleurs déjà marqué le processus d'intégration européenne en

ce sens. Ainsi, il y a quelques années, les juges de Karlsruhe avaient notamment requis une protection des droits fondamentaux comparable à celle inscrite dans la Loi fondamentale et n'avaient accepté qu'à cette condition de renoncer à examiner la conformité des actes juridiques de la Communauté ou de l'Union européenne avec les droits fondamentaux (jurisprudence « solange »). En outre, comme le souligne M. Scholz, la Cour constitutionnelle allemande a marqué l'Union européenne du concept de « confédération d'Etats » dans sa décision relative au traité de Maastricht. Ce terme sous-entend une construction politique qui va certes au-delà de la simple confédération mais qui n'a pas encore atteint le statut de fédération. Désormais, l'expression est entrée dans la terminologie juridique de nombreux Etats membres de l'Union européenne.

Avec ces décisions, la Cour constitutionnelle allemande a donc déjà, dans le passé, corrigé, voire empêché, les abus de compétences de Bruxelles et ainsi influencé positivement le processus d'intégration européenne. La décision actuelle relative au traité de Lisbonne est à comprendre en ce sens.

L'article 23 de la Loi fondamentale allemande portant sur l'Union européenne constitue la base juridique de la décision de Karlsruhe. La Cour constitutionnelle allemande rappelle l'obligation pour l'Union européenne de se conformer au principe de subsidiarité inscrit dans cet article. Selon M. Scholz, la condition préalable fondamentale, relative au transfert de prérogatives de souveraineté à l'Union européenne, aurait été négligée par Bruxelles dans le passé. En conséquence, la Cour constitutionnelle, dans sa décision du 30 juin, souligne que l'Union européenne continue à ne pas disposer de la souveraineté étatique, qui reste entre les mains des Etats membres.

L'article 23 de la Loi fondamentale exige par ailleurs que l'édification de l'Union européenne soit conforme aux « principes fédératifs, sociaux, d'Etat de droit et de démocratie » et qu'elle garantisse « une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable » à celle de la Loi fondamentale. La Cour constitutionnelle allemande estime cependant que cette condition n'est pas entièrement remplie. Le Parlement européen n'aurait pas une légitimité démocratique suffisante car il ne repose pas sur le principe de base de la démocratie « Un homme, une voix ». Selon M. Scholz, la Cour constitutionnelle estime que la répartition proportionnelle des voix dans chacun des Etats membres pour élire les députés européens ne garantit pas l'égalité de vote des citoyens de l'Union. Selon la décision de Karlsruhe, les parlements nationaux devraient donc se prononcer sur les traités de l'Union européenne, autrement dit le « droit communautaire primaire ». Par contre, s'il ne s'agit pas de modifications du droit primaire ou de l'élargissement des compétences de l'Union européenne, les représentants du gouvernement devraient pouvoir continuer de se prononcer au Conseil de l'Union européenne, sans légitimation parlementaire par le Bundestag ou le Bundesrat.

M. Scholz a poursuivi en indiquant que la Cour constitutionnelle demandait, « concernant les compétences de l'Union européenne, que certains domaines juridiques restent prioritairement de la compétence des Etats membres afin d'éviter que leur souveraineté, voire leur propre identité, soit menacée. Cela vaut notamment pour des questions fondamentales dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et civile, des relations économiques extérieures et de la défense commune et sur les questions sociales et culturelles ». À cet égard, M. Scholz se montre critique, estimant que la Cour constitutionnelle a formulé trop concrètement ces domaines, ce qui pourrait conduire à un risque de conflit à l'avenir avec la poursuite de l'intégration européenne. Ainsi, le projet d'une armée européenne commune ne pourrait pas être appliqué sans modification de la Loi fondamentale en raison de la précision de la jurisprudence allemande.

Selon M. Scholz, le plus important de cette décision est que la Cour constitutionnelle pourra être saisie par des plaignants allemands en cas de manquement au principe de subsidiarité. Au lieu de constituer un instrument de blocage de la politique européenne destiné au Bundestag et au Bundesrat, la décision de Karlsruhe renforce leur droit de regard.

Selon M. Scholz, l'euphorie européenne limitée que l'on observe actuellement dans de nombreux pays serait la conséquence d'un processus d'intégration européenne trop rapide et trop poussé. La décision de la Cour constitutionnelle allemande est donc appropriée et utile

pour empêcher Bruxelles d'enfreindre ses compétences et pour prendre le temps nécessaire à la réflexion sur le processus d'intégration européenne : « Si la décision de la Cour constitutionnelle allemande contribue ici aux nécessaires modifications de la perception que les Européens ont de l'Europe, elle aura alors fortement contribué non seulement au renforcement de l'acceptation et de la démocratisation du processus d'intégration européenne, mais elle aura aussi permis de mettre sur la bonne voie les perspectives futures du processus d'intégration européenne ».

Intervention d'Anne Levade

Long et argumenté, le jugement du 30 juin 2009 est intervenu plusieurs mois après les plaidoiries, prouvant, si besoin était, le soin que les juges constitutionnels allemands ont entendu y apporter. Si son écho dans la doctrine juridique demeure encore limité, médias et politiques l'ont, en revanche, abondamment relayée, manifestant ainsi son importance.

Tout d'abord et au premier chef, en Allemagne, où elle renvoie à des enjeux de politique interne.

Ensuite, dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, puisque la décision du 30 juin 2009 lève l'hypothèque qu'emportaient les plaintes déposées devant la Cour. Les 8 et 18 septembre 2009, le Parlement allemand a d'ailleurs adopté les nouvelles lois d'accompagnement qui devraient permettre au Président Köhler d'enfin ratifier définitivement le traité.

Enfin, et là sans doute réside pour l'essentiel son originalité, la décision emporte nombre d'interrogations quant à l'avenir de l'Union.

Sans doute la longueur des développements (421 points) n'est-elle pas étrangère à la multiplicité des interprétations auxquelles la décision a donné lieu, chacun pouvant, en ne lisant ou retenant qu'une part de la motivation, comprendre et argumenter dans le sens qu'il entend. Il n'en demeure pas moins que la démarche des juges de Karlsruhe peut, de prime abord, étonner en ce sens que, au-delà des questions soulevées, le jugement porte explicitement sur la nature – et les lacunes – de la construction européenne. En cela, et bien qu'assez largement prévisible, le jugement, sans être à proprement parler inquiétant, ne peut laisser indifférent.

Guère surprenante, tout d'abord, est la réponse aux questions de la compatibilité et de la constitutionnalité des textes soumis à la Cour. Les questions qu'elle soulève sont connues et ont d'ores et déjà été abordées lors de la ratification du traité dans d'autres Etats ; on pense notamment à la problématique du rôle des parlements nationaux lors de la ratification en France.

Ensuite, ne sont pas davantage surprenants les développements que la Cour consacre, délibérément et sans qu'ils soient indispensables au jugement, à la nature de l'Union ainsi qu'aux relations entre l'Union et la République fédérale d'Allemagne.

D'une part, la Cour de Karlsruhe n'ayant pas eu l'occasion de prendre position sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'examen du traité de Lisbonne lui offrait une occasion. D'autre part, depuis cinq ans, les juges constitutionnels des autres Etats membres ont considérablement développé et affiné leurs jurisprudences relatives aux relations entre ordres juridiques ; la Cour allemande pouvait légitimement souhaiter y joindre sa voix.

Prévisible enfin, la décision du 30 juin 2009 l'était aussi sans doute sur le fond, spécialement quant aux développements relatifs aux transferts de compétences et au principe démocratique. A y regarder de près, nombreuses sont les similitudes entre la décision du 30 juin 2009 et celle du 12 octobre 1993, qui, seize ans plus tard, est d'ailleurs plusieurs fois citée. On ne saurait donc s'étonner de voir la Cour confirmer la menace plusieurs fois formulée de s'opposer au nom de la démocratie nationale à des actes communautaires qui excéderaient les compétences que la Communauté tient des traités. Où l'on voit formulée ce que la Cour semble considérer comme l'identité constitutionnelle de l'Allemagne.

Prévisible, la décision du 30 juin 2009 ne saurait, par là même, être banalisée. L'ampleur des réactions que suscita la décision dès sa publication montre assez l'importance qu'elle revêt. Annonceuse de possibles évolutions, elle est la source de trois séries d'interrogations.

Tout d'abord, et ce fut légitimement la première réaction, la décision posait la question de la ratification définitive du traité de Lisbonne par l'Allemagne. Il n'est guère besoin de s'y attarder puisque, indépendamment du fait que les obstacles sont – à l'heure où sont écrites ces lignes – effectivement levés, l'interrogation ne résistait guère, *ab initio*, à l'analyse.

Ensuite, on ne peut éviter de s'interroger sur les conséquences que peut avoir une telle décision dans les trois Etats membres qui n'ont, en l'état, pas encore ratifié le traité. Sans doute déjà la décision a-t-elle été – et sera-t-elle – reprise par les « eurosceptiques », mais elle peut l'être tout autant pas les défenseurs du traité. On pourrait longuement argumenter sur les probabilités, mais l'honnêteté impose de reconnaître que le jugement de la Cour de Karlsruhe, en ne faisant en définitive nullement obstacle à la ratification allemande, ne peut être considéré comme source d'un nouveau blocage.

En revanche, délicate autant que sérieuse, une troisième série d'interrogations porte enfin sur la réception de la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe par les juges constitutionnels nationaux, d'une part, et par la Cour de justice de Luxembourg, d'autre part.

En effet, la rigidité dont la Cour de Karlsruhe fait preuve dans sa décision, fût-elle plus apparente que réelle, semble de nature à complexifier la poursuite du dialogue.

En premier lieu, la Cour de Karlsruhe semble revenir à une conception antagoniste des rapports entre Etat et Union européenne. Ce faisant, elle pose la question de la nature et de la viabilité de l'article 23 de la Loi fondamentale allemande qui ne serait peut-être pas une clause générale d'intégration.

En second lieu, s'il est juridiquement exact de dire que les compétences de l'Union ne sont que des compétences d'attribution, il est plus inquiétant que la Cour mette ce constat en relation avec la substance de l'identité constitutionnelle qu'elle est en charge de défendre. Conçue comme une limite infranchissable que l'Union européenne se doit de respecter, elle n'a vocation à voir son contenu identifié que dans l'hypothèse peu probable où le dépassement des limites serait avéré. Par la définition inutilement stricte qu'elle donne du principe démocratique, la Cour laisse penser que l'Allemagne aurait, à cet égard, une spécificité avérée, qui la distinguerait de l'Union mais aussi peut-être des autres Etats membres et lier démocratie et principe de dignité interdit tout contrôle de proportionnalité.

On s'inquiète donc des conséquences. En faisant reproche à l'Union de ne pas répondre à l'adage « un homme, une voix », la Cour dénie aux institutions européennes toute aptitude démocratique, sauf à plaider en faveur d'une surreprésentation des Etats membres les plus peuplés tandis que les moins peuplés seraient peu ou pas représentés. Par ailleurs, comment admettre qu'un Etat revendique au titre de son identité propre un caractère qui fonde l'Union tout entière. De même encore, comment imaginer que la Cour de justice puisse, le cas échéant, faire application de sa jurisprudence OMEGA sans admettre que l'Allemagne puisse être « plus » ou « mieux » démocratique que les autres Etats membres !

On l'aura compris, le risque est grand que, le mieux étant l'ennemi du bien, la louable rigueur de la Cour l'ait conduite à l'impasse, sauf à considérer que, pêchant par excès d'enthousiasme, elle a trop bien rempli la mission qu'elle définit comme sienne : « la responsabilité des limites à l'habilitation constitutionnelle à l'intégration et la sauvegarde de l'identité constitutionnelle inaliénable » (pt. 336).

Horst Köhler signe les lois de ratification du traité de Lisbonne

Après approbation des lois d'accompagnement par le Bundestag le 8 septembre 2009 et le Bundesrat le 18 septembre 2009, le président fédéral allemand Horst Köhler a signé le 23 septembre les instruments de ratification, et donc le traité de Lisbonne.