



SciencesPo.

CERI  
CNRS

# **L'ALLEMAGNE ET L'EUROPE. REMARQUES SUR LA DECISION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE FEDERALE RELATIVE AU TRAITE DE LISBONNE**

Marie-Laure BASILIEU-GAINCHE\*

## **INTRODUCTION**

La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a rendu, le 30 juin 2009, une décision fort attendue sur la compatibilité de la ratification du traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale. En raison de sa saisine, par des membres de Die linke qui critiquaient le traité et par Peter Gauweiler, député du parti chrétien-social bavarois qui attaquait la loi d'accompagnement du traité, le processus de ratification se trouva suspendu en Allemagne. Et la crainte existait de voir l'Allemagne affecter l'avenir du traité de Lisbonne, alors que la France avait mis à mal, en 2005, celui du traité établissant une constitution pour l'Europe. Après avoir été moteur de la construction européenne, le couple franco allemand pouvait en devenir le frein.

Longue de 150 pages et de 420 paragraphes, la décision rendue à l'unanimité par la Cour de Karlsruhe semble rassurante. Elle estima conformes à la Loi fondamentale l'acte approuvant le traité de Lisbonne et l'acte amendant les articles 23, 45, et 93 de la Loi fondamentale. Sa position fut différente concernant la loi étendant et renforçant les pouvoirs du Bundestag et du Bundesrat en matière d'affaires européennes. En effet, le juge constitutionnel fédéral estima insuffisante la participation du parlement dans les procédures d'adoption des normes communautaires et de révision des traités européens. Durant l'été, le gouvernement de la chancelière Angela Merkel a donc préparé quatre lois qui précisèrent le rôle du parlement à l'égard de l'UE, et les rapports entre le gouvernement fédéral et le parlement. Approuvées en septembre par le Bundestag et le Bundesrat, elles furent signées par le président Horst Köhler qui put alors signer le traité de Lisbonne, parachevant sa ratification par l'Allemagne.

Si la décision de la Cour constitutionnelle fédérale peut paraître favorable à la construction européenne, d'aucuns y voient au contraire un obstacle. Loin de se limiter aux relations entre l'UE et la République fédérale, la Cour vient en effet questionner le partage des pouvoirs entre autorités exécutives et législatives dans la gestion des affaires européennes, mettant en évidence les exigences démocratiques que la construction communautaire doit respecter au niveau national.

### **UNE APPREHENSION RESTRICTIVE DE L'AMBITION EUROPEENNE**

Tout au long de sa décision, la Cour constitutionnelle fédérale interroge la forme de l'UE dont les pouvoirs sont étendus et renforcés par le traité de Lisbonne et relève qu'elle détient des compétences de portée fédérale, mais développe des mécanismes de nature intergouvernementale. De l'Etat fédéral, l'UE acquiert la dimension substantielle ; de l'organisation internationale, elle conserve le fonctionnement organique. Ce hiatus explique la position des juges de Karlsruhe : en cas de « *disproportion entre le type et l'étendue des*

*compétences de souveraineté exercées d'une part et le degré de légitimation démocratique d'autre part* », l'Allemagne pourrait en venir à « *refuser de participer davantage à l'Union européenne* » (§264). L'affirmation n'a en soi rien d'effarant. Il serait plus inquiétant de voir une UE traitant de questions toujours plus essentielles, conduite par des institutions peu démocratiques. A contrario, « *aussi longtemps que, et dans la mesure où, le principe d'attribution est sauvegardé au sein d'une association d'Etats souverains caractérisée par une coopération exécutive et gouvernementale, la légitimation fournie par les parlements et gouvernements nationaux, complétée et portée par le Parlement européen élu, est, en principe, suffisante* » (§262). Et la décision rendue le 30 juin 2009 de s'inscrire dans la ligne des jurisprudences « *so lange* », énoncées après la signature du traité de Maastricht : la Cour persiste à ne pas admettre les recours contre les actes de droit communautaire dérivé (directives, règlements, décisions), *tant que* les Communautés Européennes assureront une protection des droits fondamentaux équivalente à celle prévue par la Loi fondamentale. Pour autant, l'UE reste une organisation internationale dont l'ordre est dérivé, car les Etats demeurent les maîtres des traités.

## **UNE ORGANISATION QUI RESTE INTERNATIONALE**

Disparition de la structure en piliers, octroi de la personnalité juridique à l'UE, extension des compétences, augmentation des cas de vote du Conseil à la majorité qualifiée, création d'un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PSEC), consécration de la Charte des droits fondamentaux : ces avancées du traité de Lisbonne sont autant de marques d'un affermissement des pouvoirs de l'UE dans des matières de surcroît sensibles. Pour la Cour, le traité de Lisbonne comporte des changements non de degré mais de nature (§2). Il « *supra-nationalise* » la prise de décision (§59), instaure une réelle politique étrangère de l'UE (§48) et affirme la compétence de la Cour de justice (§50). Le juge constitutionnel allemand compare alors l'UE à un Etat fédéral. Mais il ajoute que les processus décisionnels

et les désignations internes demeurent ceux d'une organisation internationale (§280). Le Conseil n'est pas une chambre haute ; la Commission n'est pas un gouvernement ; le Parlement européen « *n'est pas un organe de représentation du peuple souverain, ni un corps de représentation des citoyens de l'Union* » en dépit de la rédaction de l'article 14§2 TUE (§280). Là où certains ont vu une avancée du traité de Lisbonne, la Cour ne voit rien. Elle ne se laisse pas emporter par les avancées rhétoriques qui masquent les inerties politiques : il manque un peuple européen.

### **UN ORDRE JURIDIQUE QUI DEMEURE DERIVE**

Parce que l'UE intervient dans des domaines de plus en plus nombreux et sensibles, sa compétence n'est que d'attribution (§234) : l'UE reste dépendante des Etats membres. Parce que l'Union fonctionne selon des mécanismes intergouvernementaux, sa nature est celle d'une organisation internationale (§231) : l'UE reste une association d'Etats souverains. Le droit de l'UE est regardé par la Cour comme dérivé (§231) : dérivé des volontés politiques nationales et des ordres constitutionnels internes. A la primauté du droit communautaire qualifiée de relative (§331), des réserves sont opposées qui résultent de l'identité constitutionnelle (§343) qualifiée d'inaliénable (§336). Les conditions de vie des citoyens (famille, éducation, travail, religion, culture), la formation de l'action démocratique (citoyenneté, libertés d'opinion, de presse, d'association), les questions de défense et de sécurité (atteintes consenties aux droits et libertés) ; la gestion des finances publiques : tels sont les domaines dans lesquels les Etats doivent conserver une marge d'action au titre de leur souveraineté (§ 252 et 249). Or ces réserves résultent non seulement de la Loi fondamentale, mais encore du droit de l'UE (§234). Et la Cour de préciser les choses : la primauté est le principe ; les réserves sont l'exception « *sous certaines conditions strictes* » (§339).

La Cour constitutionnelle fédérale ne se limite pas à formuler ainsi sa conception de l'UE, elle s'emploie aussi à déterminer ses implications sur l'équilibre des pouvoirs au sein du système politique allemand. On pourrait voir là des indications quant aux orientations institutionnelles à suivre pour continuer le processus de l'intégration européenne.

### **UNE INJONCTION FAITE A UNE EUROPE DEMOCRATIQUE**

La Cour constitutionnelle fédérale disqualifie-t-elle l'UE ? A vrai dire, quand bien même un droit constitutionnel européen existerait, l'UE n'est pas un Etat. Elle est plus qu'une confédération mais moins qu'un Etat fédéral. La décision du juge fédéral allemand peut certes être vue comme opposant souveraineté nationale et construction européenne, sans tenir compte de l'originalité de cette dernière. Néanmoins, le regard sévère posé par le juge allemand sur l'UE a le mérite de pointer le saut dans « l'au-delà » national que la construction européenne propose. La Cour ne rejette pas l'idée d'une Europe fédérale, elle indique simplement qu'une telle évolution, qui constituerait un transfert irrévocable de souveraineté, serait un bouleversement constitutionnel que seul le peuple pourrait décider.

### **UNE SOUVERAINETE POPULAIRE QUI S'AVERE ESSENTIELLE**

Ce qu'il y a d'extraordinaire dans ce propos, c'est que des juges constitutionnels nationaux envisagent l'éventuelle avancée vers une Europe fédérale (§347). Les juges allemands sont clairs : la décision de transférer la souveraineté à l'UE doit demeurer « *entre les mains du peuple allemand* » (§ 228), et doit être « *prise librement par le peuple par delà la présente Loi fondamentale* » (§263). Ce retour au peuple allemand en particulier, et aux peuples des Etats de l'Union en général, découle de l'inexistence du peuple européen. Le droit de pétition reconnu aux citoyens, le renforcement de l'information des collectivités territoriales et de la

société civile sont insuffisants pour assurer la démocratisation de l'UE. Cela va en fait au-delà de la conception même de l'intégration européenne pour toucher dans chaque Etat à la répartition des pouvoirs entre pouvoirs exécutifs et législatifs (§328). La Cour de Karlsruhe invite à revenir à la source de la souveraineté, aux peuples des Etats membres qui, seuls, détiennent le pouvoir constituant originaire. En l'absence de pratique de démocratie directe admise au niveau fédéral, l'Allemagne se tourne vers le parlement national. Bundestag et Bundesrat sont ainsi appelés à s'impliquer dans les affaires européennes.

### **UNE IMPLICATION PARLEMENTAIRE QUI DOIT ETRE EFFECTIVE**

Le pouvoir des parlements nationaux visant à contrôler le respect du principe de subsidiarité par les instances de l'UE offre une faible compensation (art. 8C TUE). La Cour de Karlsruhe estime donc indispensable de renforcer l'implication du parlement national dans les affaires européennes, afin de garantir son effectivité au droit de vote des citoyens. D'où les recommandations faites sur les modifications à apporter à la loi relative au renforcement des pouvoirs du Bundestag et du Bundesrat en matière d'affaires européennes. L'objectif est d'instaurer un contrôle parlementaire plus poussé de l'action gouvernementale sur les questions relatives à l'UE. L'accent est mis sur les devoirs du gouvernement fédéral d'informer, aussitôt que possible, de manière détaillée, continue et écrite, les parlementaires allemands sur tout sujet européen. En outre, le parlement national se voit offrir une sorte de droit de veto dans des domaines où le processus décisionnel de l'UE touche les intérêts essentiels de l'Allemagne : la Cour a demandé que la loi organise la participation obligatoire du Bundestag et du Bundesrat en cas de modification des traités européens (procédures de révision simplifiée), ou des équilibres institutionnels (clauses passerelles). Et l'on pense comme point de références aux modèles en vigueur dans les Etats du Nord de l'Europe.

## CONCLUSION

Certains se réjouissent de voir ainsi des enceintes législatives nationales appelées à s'investir dans les questions européennes, afin de rendre l'UE plus proche de ses citoyens et de leurs représentants. D'autres le déplorent, à l'instar de Stanley Crossick : selon le président fondateur de l'European Policy Center, la décision rendue par la Cour constitutionnelle allemande, le 30 juin 2009, pourrait éveiller dans les parlements des autres Etats membres la volonté de contrôler leurs gouvernements lorsque ces derniers agissent au Conseil. Au Danemark par exemple, les ministres se rendent avant chaque réunion du Conseil devant le Comité Europe du Folketing pour sécuriser leur mandat de négociation. Certes, les prises de décision au Conseil pourraient s'en trouver affectées ; mais, les peuples des Etats membres pourraient découvrir une UE plus proche de leurs préoccupations.

**\*Marie-Laure Basilien-Gainche est maître de conférences en droit public à l'université Sorbonne Nouvelle. Elle mène ses recherches sur les questions de légitimité et sur les états d'exception.**