

# Perspectives

N°20/102 – 11 mai 2020

## UE – Bras de fer entre Karlsruhe et Luxembourg : tous perdants

### La décision

La décision de la Cour Constitutionnelle allemande (CCA), qu'elle ait été attendue ou pas, a fait l'effet d'une bombe. Pour la première fois, elle a explicitement refusé de suivre la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) : le PSPP a dépassé les limites du mandat de politique monétaire de la BCE et devrait donc être qualifié de mesure *ultra-vires*.

Le nœud du problème est moins la compatibilité du PSPP avec l'article 123, qui interdit le financement monétaire des États, que la proportionnalité de l'action de la BCE. La CCA se plaint que la BCE ne pondère pas son objectif déclaré de politique monétaire (taux d'inflation à un niveau inférieur mais proche de 2%) avec les effets de politique économique importants du point de vue de la proportionnalité. Au contraire, la BCE semble ignorer le principe de proportionnalité en ignorant les implications de politique économique du programme.

Le gouvernement fédéral et le Bundestag sont donc constitutionnellement tenus de "travailler à un contrôle de proportionnalité par la BCE" tant que le Conseil des gouverneurs n'explique pas clairement dans une nouvelle décision, dans un délai de trois mois, que les objectifs de politique monétaire poursuivis par le PSPP ne sont pas disproportionnés par rapport aux implications de politique économique et budgétaire", faute de quoi la Bundesbank ne pourra plus participer au programme d'achat de titres.

### Les implications monétaires

Qu'est-il reproché à la BCE ? Que son évaluation n'ait pas été soutenue par des méthodes fondées sur des preuves méthodologiquement correctes. Or, cette vision ne semble pas corroborée par la visualisation du site Internet de la BCE regorgeant d'analyses et de contributions, qui, combinées, fournissent un matériel de pondération assez complet de l'action de la BCE.

Plusieurs questions se posent. D'abord celle de savoir si un tribunal en particulier, et même un État membre uniquement, peut contrôler efficacement la politique monétaire de la BCE. Les juridictions de la CJUE et de la CCA ont-elles la "capacité analytique" de la BCE en termes de personnel et d'expertise ? La CCA a-t-elle une idée d'une politique monétaire alternative conforme à la Constitution et est-elle prête à assumer la responsabilité des conséquences imprévisibles de cette politique alternative ? La détermination et l'évaluation juridiques de ces caractéristiques de proportionnalité par les tribunaux ne se font-elles pas au risque qu'ils mènent leur propre processus d'équilibrage ?

Deuxièmement, la précondition imposée à la BCE (sommée de fournir des résultats clairement mesurables) pour justifier son indépendance est inquiétant. L'indépendance des Banques centrales ne les libère pas du respect des limites légales pouvant être contrôlées par les tribunaux (européens). Néanmoins, l'hypothèse d'un contrôle judiciaire particulièrement strict, tel que celui opéré par la CCA dans le présent arrêt, semble excessif et non justifié. L'indépendance fonctionnelle de la Banque centrale dans le contexte de la politique monétaire est due au fait que les décisions de politique monétaire nécessitent un haut degré d'expertise économique spécifique, qui est incorporé dans les décisions d'arbitrage et de proportionnalité entre les différents intérêts. La complexité des évaluations à effectuer et la dépendance à l'égard des jugements de probabilité *ex-ante* rendent l'évaluation ultérieure plus difficile. Toute réévaluation *ex-post* risque donc de réduire la légitimité démocratique.

La BCE a pris note de l'arrêt, mais s'est référée froidement à la décision de la CJE. Le "conflit d'obéissance" se situe ainsi en plein milieu du système européen de banques centrales (dont les composantes sont soumises aux statuts du SEBC/BCE) et (également) soumises à la juridiction de la CJCE (art. 271 lit. TFUE) et concerne principalement la Bundesbank allemande.

La Cour montre cependant une issue constructive à la situation délicate qu'elle a créée : la BCE peut publier sa propre analyse de proportionnalité, mais elle doit être convaincante. Est-on cependant sûr que la bonne volonté dont la BCE fait preuve sera jugée satisfaisante pour invalider les objections fondamentales de la Cour?

## Les implications juridiques

Le bras de fer ne semble donc pas tellement engagé avec la BCE, mais plutôt avec la CJUE. Six principes et demi sur dix de sa décision ne traitent pas du programme d'achat d'obligations PSPP en cause, mais des méandres dans la relation entre Karlsruhe et le Luxembourg.

La CCA a ouvertement, pour la première fois, enfreint la règle d'obéissance à la CJUE en lui signifiant qu'elle avait dépassé le cadre de compétence de l'UE et rendu un jugement manifestement erroné et incompréhensible.

Pour la première fois de son histoire, la CCA a qualifié un arrêt de la CJUE d'incompatible avec la loi fondamentale allemande. Jusqu'à présent, elle s'est toujours abstenue d'activer ses diverses réserves constitutionnelles contre le droit de l'UE, bien que récemment avec une réticence non dissimulée dans l'arrêt OMT. Bien que la CCA ne soit pas le premier tribunal suprême d'un État membre à refuser l'application dans le système juridique national d'une décision d'une institution de l'UE (le Conseil d'État contre Cohn-Bendit, la Cour suprême danoise à Ajos et la Cour constitutionnelle tchèque à Holubec), cette décision est néanmoins une rupture.

Le bras de fer entre la CCA et la CJUE a commencé avec la décision sur l'OMT en 2014. Dans les décisions ultérieures, cependant, les deux tribunaux ont fait des concessions mutuelles : la CJUE a soigneusement intensifié son contrôle judiciaire de la BCE, la CCA a accepté les instruments de contrôle développés essentiellement par la CJUE. Aujourd'hui, la CCA affirme non seulement que ces concessions sont insuffisantes, mais se plaint du fait que la CJUE reprenne essentiellement les explications de la BCE sans vérification de leur objectivité. Et, ce faisant, elle dévoile sa profonde méfiance à l'égard de la CJUE dans son rôle de gardienne du droit de l'UE. Ce manquement de la part de la CJUE justifierait, selon la CCA, la baisse de légitimité démocratique de l'autorité publique exercée par l'Union européenne.

Mais finalement, la CJUE n'a-t-elle pas agi dans le cadre des traités européens, qui justifient également l'indépendance de la BCE et la primauté de la stabilité des prix ? Cette action de la BCE, qui se doit d'être indépendante en tant qu'organe de l'UE, avait pourtant bien été approuvée par la CCA dans son arrêt sur l'Union bancaire.

Ne serait-ce finalement pas la CCA qui atteint la limite de ses compétences en substituant son interprétation à celle de la CJUE en termes de droit de l'Union et, ici, en ce qui concerne la structuration du principe de proportionnalité ? N'est-elle pas en train d'imposer les valeurs constitutionnelles allemandes à l'UE ? N'est-elle pas en train de miner l'autorité de la CJUE et l'uniformité du droit européen ? Cette action a pourtant une base légale dans la théorie du pluralisme constitutionnel, celui de vingt-sept ordres nationaux et d'un ordre supra-national fonctionnel de l'UE. Mais, ce pluralisme se fonde sur le principe de primauté, essentiel à son fonctionnement, qui établit comment sont réglés les conflits entre les lois nationales et les lois européennes.

## Les implications politiques

Finalement, les décisions de la CCA sur la politique monétaire de la BCE sont façonnées par une perspective spécifiquement allemande. L'indépendance de la BCE, prévue à l'article 130 TFUE et à l'article 88 de la loi fondamentale allemande, a été considérée en Allemagne comme une condition *sine qua non* à la participation à l'Union monétaire. Cela a été spécifiquement souligné dans la décision sur le Traité de Maastricht de la CCA. Dans ce contexte, la décision actuelle ne fait rien de moins que de briser un tabou : elle oblige le gouvernement fédéral et le Bundestag à intervenir dans la politique monétaire – ne serait-ce qu'afin d'œuvrer en faveur d'un contrôle de proportionnalité par la BCE.

Faut-il alors croire qu'une Banque centrale indépendante pour l'Allemagne n'est constitutionnelle que si elle répond à ses propres attentes ? L'éloignement de la BCE de son "origine maastrichtienne", qui se justifie, par le contexte macro-économique fondamentalement différent, n'est plus du goût de la CCA depuis longtemps. La BCE flirte avec la frontière de son mandat depuis que le système institutionnel budgétaire

hybride (national et supra-national) n'a pas su produire une politique capable d'assurer la viabilité de l'Union monétaire.

Penser résoudre ce problème par une cour constitutionnelle qui compenserait les déficits de légitimité démocratique de l'architecture institutionnelle actuelle de l'UE en contrôlant la BCE est illusoire. En revanche, il est beaucoup plus probable que les deux juridictions concernées, la CJUE et la CCA, devront payer un prix substantiel en termes de légitimité pour ce grave conflit de jurisprudence.

Entre temps, il n'est pas certain que la question de la résolution de l'ambiguïté (qu'elle soit constructive ou destructive) de la construction européenne puisse être reportée à l'après la crise.

Article publié le 7 mai 2020 dans notre hebdomadaire [Monde – L'actualité de la semaine](#)

### Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
07/05/2020	<a href="#">Monde – L'actualité de la semaine</a>	Monde
07/05/2020	<a href="#">Italie – Conjoncture : flash - PIB au T1 2020</a>	Italie
06/05/2020	<a href="#">La nouvelle vague sera politique</a>	Géopolitique
06/05/2020	<a href="#">PRISME – L'analyse de la conjoncture et de l'actualité agricole et agroalimentaire du Crédit Agricole - Spécial Covid-19 n°6</a>	Agri-agro
05/05/2020	<a href="#">France – Covid-19 : tendances semaine du 27 avril au 3 mai 2020</a>	France, sectoriel
05/05/2020	<a href="#">Europe du Sud – À l'heure du déconfinement</a>	Union européenne
04/05/2020	<a href="#">Inde – Dure sera la chute</a>	Asie
30/04/2020	<a href="#">Monde – L'actualité de la semaine</a>	Monde
30/04/2020	<a href="#">Allemagne – Impact Covid-19</a>	Allemagne
30/04/2020	<a href="#">France – Conjoncture, Flash PIB : la France entre en récession mais le pire reste à venir</a>	France
30/04/2020	<a href="#">PRISME – L'analyse de la conjoncture et de l'actualité agricole et agroalimentaire du Crédit Agricole - Spécial Covid-19 n°5</a>	Agri-agro
29/04/2020	<a href="#">L'innovation, de la vigne au verre</a>	sectoriel
28/04/2020	<a href="#">France – Covid-19 : tendances semaine du 19 au 25 avril 2020</a>	France, sectoriel
28/04/2020	<a href="#">Russie – Le Covid réactive le risque politique</a>	Russie
27/04/2020	<a href="#">Prix négatifs : la fin du pétrole ?</a>	Pétrole
24/04/2020	<a href="#">Monde – L'actualité de la semaine</a>	Monde

#### 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](mailto: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 **Études ECO** disponible sur App store

**Android** : application **Études 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.*