

Perspectives

N°21/111 – 8 avril 2021

UNION EUROPÉENNE – NGEU

La Cour constitutionnelle allemande va-t-elle aboyer ou mordre ?

Le deuxième sénat de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (CCA) a ordonné que la loi de ratification de la décision du Conseil européen sur les ressources propres de l'Union européenne (UE), qui accompagne l'autorisation d'emprunt pour le financement du NGEU, ne puisse pas être exécutée par le président fédéral allemand pour le moment. Elle suspend ainsi la ratification du plan de relance européen (NGEU) par l'Allemagne, bien que le Bundestag et le Bundesrat aient approuvé la loi de ratification à une large majorité.

La décision relève de 0,6 point de pourcentage le plafond des contributions nationales au budget de l'UE jusqu'en 2058. Ces ressources propres supplémentaires servent à couvrir les obligations financières et les passifs éventuels découlant de l'emprunt servant à financer les prêts et les transferts du NGEU. Sans la création de nouvelles ressources, cela serait passé par une augmentation des contributions nationales. Ce supplément de ressources propres fait office de garantie pour les investisseurs et permet à la Commission européenne d'emprunter sur les marchés. L'objectif est de démontrer aux marchés financiers que l'UE a effectivement la capacité fiscale de supporter la charge de la dette.

Le relèvement du plafond des ressources propres donne théoriquement un « droit de tirage » sur les États membres d'environ 90 milliards d'euros par an et ne pourra être utilisé que pour les engagements qui découlent de l'emprunt pour le NGEU. Il prendra fin lorsque tous les fonds auront été remboursés et que tous les passifs éventuels liés aux prêts octroyés sur la base de ces fonds seront éteints, au plus tard en 2058. Il ne peut être effectué qu'à l'unanimité et nécessite la ratification des États-membres. Le vote à l'unanimité et la ratification confèrent la légitimation politique, puisque tous les États s'engagent à fournir à l'UE les ressources nécessaires pour permettre à l'UE de rembourser ses dettes à partir de 2028.

A ce jour, 23 pays auraient déjà ratifié la loi ou établi un calendrier de ratification, l'Allemagne ayant déjà terminé le passage dans les deux chambres du parlement et nécessitant seulement la signature du président de la République.

Le fond de la question

L'ordonnance de la CCA est une « protection juridique d'urgence » pour les cas particulièrement urgents dans lesquels il existe une menace de fait accompli. La plainte constitutionnelle et la demande urgente sont l'œuvre de « l'alliance citoyenne » autour de Bernd Lucke (ancien membre fondateur du Parti Alternative für Deutschland). Elles portent sur deux points¹ :

- 1) La conformité aux traités de l'autorisation de l'Union européenne à contracter des dettes. Selon les plaignants, l'autorisation d'émission obligataire ne serait pas une décision sur les ressources propres. Ensuite, la décision sur les ressources propres violerait le principe selon lequel les États ne doivent pas assumer la responsabilité réciproque de leurs engagements respectifs.

¹ Riedl, Benedikt: *Der Corona-Aufbaufonds, die Fiskalunion und das Bundesverfassungsgericht*, *VerfBlog*, 2021/3/27, <https://verfassungsblog.de/der-corona-aufbaufonds-die-fiskalunion-und-das-bundesverfassungsgericht/>, DOI: [10.17176/20210328-074733-0](https://doi.org/10.17176/20210328-074733-0).

- 2) La violation de l'identité constitutionnelle et de l'autonomie budgétaire du parlement allemand, puisque l'endettement de l'UE sur le long terme et pour un montant élevé ferait que le Bundestag ne soit plus maître de ses responsabilités budgétaires.

En effet, l'UE ne peut pas recourir à l'emprunt pour financer des dépenses (subventions à fonds perdus), dès lors que l'article 310 du TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) dispose que « *le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* ». Il est en revanche admis que l'UE emprunte pour effectuer des prêts, puisque ces opérations financières ne sont pas considérées comme des dépenses par les comptes nationaux (neutres sur le budget).

Pour répondre à cette difficulté, la construction juridique du NGEU repose sur deux innovations : a) en mobilisant l'article 122 du TFUE (déjà utilisé pour émettre des obligations dans le cadre du FESF et du programme SURE) qui prévoit la possibilité pour le Conseil de déroger aux règles habituelles dans des situations de crise exceptionnelles, de sorte que les fonds levés, et attribués aux différents programmes de dépenses, pour les 390 milliards d'euros de subventions, soient qualifiés de « *recettes affectées externes* » s'ajoutant au budget annuel et ne soient pas soumises au principe d'équilibre budgétaire ; b) en accompagnant l'autorisation d'emprunt par le relèvement temporaire des plafonds de crédits d'engagement et de paiement (ressources propres) afin de couvrir l'ensemble des engagements de l'UE résultant de l'emprunt exceptionnel. Puisque l'UE ne peut pas s'appuyer sur des revenus futurs tirés des prélèvements obligatoires pour rembourser ses emprunts, ce relèvement permet de garantir immédiatement les moyens financiers nécessaires à leur remboursement.

Sur le premier point, le service juridique du Conseil de l'Union européenne a donné un avis favorable², considérant que l'UE peut avoir recours à des emprunts, dans la mesure où ceux-ci constituent une opération neutre sur le budget de l'UE et dans la mesure où des garanties suffisantes sont fournies pour faire face aux engagements qui en découlent. Le remboursement de la dette de l'Union est garanti dans les limites des plafonds des ressources propres, par un compartiment spécialisé qui ne peut servir qu'à cette fin et par des dispositions supplémentaires prévoyant que les États s'engagent à mettre à disposition des ressources, ce qui constitue une garantie de paiement irrévocable, définitive et exécutoire. Si un État membre n'honore pas à temps un appel, la Commission est autorisée, de manière provisoire, à effectuer des appels supplémentaires auprès d'autres États membres jusqu'à 0,6 % du revenu national brut sans passer par un vote au parlement. Les institutions européennes (Conseil, Commission et Parlement européen) se sont néanmoins engagées à créer un paquet de ressources propres suffisantes pour couvrir le coût de l'emprunt.

Ce dernier engagement pourrait rassurer quant au deuxième point de la plainte en garantissant que, une fois le nouveau paquet de ressources propres créé, il limite toute responsabilité budgétaire des États en cas de remboursement manqué de l'un d'eux.

Les risques

Le risque principal est que la Cour estime qu'il y a une limite légale aux dépenses financées par la dette ne passant pas par le budget de l'UE. Le recours à grande échelle à des recettes affectées externes a été jugé compatible par le Conseil, compte tenu des circonstances économiques et du contexte particulier entourant le NGEU. En effet, celui-ci n'est pas un programme de dépenses ordinaires mais un instrument exceptionnel, temporaire et unique, s'appuyant sur le principe fondamental de solidarité (art 122). Donc, ce montant substantiel peut être exceptionnellement justifié car il est strictement destiné à couvrir les mesures liées à la pandémie de Covid-19 et limité, en volume et en durée, à ce qui est nécessaire à cette fin. Le point critique ici est de savoir si les mesures de relance économique ne visent réellement qu'à surmonter les conséquences immédiates de la Covid-19 – puisqu'elles se composent principalement d'investissements dans la transition énergétique et digitale. Un système de ressources propres, qui ne sert donc pas seulement de programme de reconstruction mais déborde sur de nombreux autres domaines, serait difficilement compatible avec l'article 122. Cette question qui relève de l'interprétation du droit communautaire pourrait être renvoyée à la CJUE.

Le bras de fer engagé déjà depuis plusieurs années par la CCA est double. Il vise d'abord sa relation avec le législatif et l'exécutif allemands qui ont été de plus en plus muselés dans leur action budgétaire. Il vise aussi la Cour de justice de l'UE qui, en validant la force normative d'une intégration *de facto*, effraie la CCA. En effet, en raison de la longue durée des prêts, les futurs parlements allemands seront liés par la décision sur les ressources propres jusqu'en 2058. Si de nouvelles crises se produisaient avant 2058, l'instrument

² Rapport n° 3781 de P.A. Anglade, commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 20 janvier 2021 et rapport n° 306 (2020-2021) de J.F. Husson, commission des Finances du Sénat, 27 janvier 2021.

temporaire du NGEU pourrait devenir permanent et « légitimer » l'union budgétaire sans emprunter la voie de la modification des traités.

Afin de prévenir un état de fait irréversible, il est possible que la CCA dessine des lignes rouges à ne pas franchir en consolidant la nature temporaire du NGEU, voire en dictant des conditions pour la participation allemande. C'est notamment sur l'automatisme des appels supplémentaires de la Commission (à hauteur de 0,6%) sur les autres États au cas où un État membre n'honore pas son remboursement que la CCA peut intervenir en exigeant soit un passage parlementaire, soit, comme dans son délibéré sur le Mécanisme européen de stabilité en 2012, une déclaration sous forme d'accord de droit international limitant formellement la responsabilité budgétaire allemande.

Pour le reste sur le plan juridique, deux principaux verrous garantissent déjà le caractère temporaire du mécanisme : le choix de l'article 122 du TFUE comme base juridique (qui suppose une situation de crise exceptionnelle) et la décision sur les ressources propres (qui encadre strictement à la fois le montant, la finalité et la temporalité de l'emprunt). Il ne sera en effet pas possible d'en augmenter le montant, d'en changer la finalité ou la date d'extinction sans réviser cette décision qui requiert l'unanimité au Conseil de l'Union européenne et la ratification de chacun des États membres.

Une fois de plus, comme cela fut le cas dans la délibération sur le MES, le conflit entre la temporalité judiciaire allemande et celle de la crise économique est gênant. Il est néanmoins probable que la CCA décide d'imposer des limites à la responsabilité budgétaire allemande dans une délibération d'urgence refusant l'injonction et donc une prononciation sur le fond d'inconstitutionnalité qui obligerait à suspendre pour longtemps le processus de ratification.

L'objectif serait donc de brider, une fois de plus, toute action « intégrationniste » future du parlement allemand qui ne passerait pas par une révision des traités européens. En définissant les bornes constitutionnelles au sein desquelles l'action du parlement doit se situer, la CCA se pose-t-elle vraiment en protectrice de la souveraineté budgétaire parlementaire ou finalement en réduit-elle la latitude en imposant un contrôle sur son activité européenne ? Aucune autre Cour constitutionnelle européenne ne semble avoir souhaité offrir un lieu de recours si systématique aux oppositions qui ont pu déjà s'exprimer dans le cadre d'un passage parlementaire.

Article publié le 2 avril 2021 dans notre hebdomadaire [Monde – L'actualité de la semaine](#)

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
02/04/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
02/04/2021	<u>Italie – Un marché du travail gelé en 2020</u>	Italie
31/03/2021	<u>Inflation et semi-conducteurs</u>	Sectoriel
31/03/2021	<u>Asie : la grande fracture ?</u>	Asie du Sud-Est
30/03/2021	<u>L'inflation ou le réveil de la belle endormie</u>	Monde
30/03/2021	<u>Zone euro – Vaccination dans l'UE : " Yes, we can " ou tour de Babel ?</u>	UE
30/03/2021	<u>Turquie – Pierre et le Loup</u>	PECO, Asie centrale
26/03/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
25/03/2021	<u>Asie – Chêne ou roseau : l'Asean tiendra-t-elle ses promesses ?</u>	Asie du Sud-Est
24/03/2021	<u>Brésil – Un resserrement monétaire vigoureux</u>	Brésil
24/03/2021	<u>Services et tourisme dans les pays émergents, une des clés de la crise</u>	Émergents
23/03/2021	<u>Royaume-Uni – La BoE plus optimiste sur les perspectives à court terme</u>	Royaume-Uni
22/03/2021	<u>France – Confinement, le troisième</u>	France
19/03/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
17/03/2021	<u>Fintech, l'envers du décor ! Une diversité de façade</u>	Banques, innovation

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 : Véronique Champion

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

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

Internet : <https://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.