

L'Europe à l'épreuve des tribunaux



Le président de la Cour constitutionnelle allemande, Andreas Voßkuhle, dimanche 3 octobre. | AFP/JOHANNES EISELE

La Cour constitutionnelle allemande a donné son feu vert au sauvetage de l'euro. Dans un entretien au *Monde*, son président, [Andreas Voßkuhle](#), juge bénéfique l'examen juridique des mesures prises.

La Cour constitutionnelle a donné son accord, mercredi 12 septembre, à la mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES) et du pacte budgétaire. Votre jugement était attendu dans le monde entier. Cela [vous](#) donnait-il une responsabilité particulière ?

Nous avons certainement une responsabilité particulière. Il n'est pas rare pour la Cour de [prendre](#) des décisions importantes, mais celle-ci avait une portée particulière.

Prenez-vous en compte les conséquences de vos décisions ?

Nous sommes un tribunal et seule la loi fondamentale nous oblige. Naturellement, les décisions que nous prenons se situent dans un certain contexte. Nous ne pourrions toutefois pas [modifier](#) une décision juridiquement fondée en raison d'éventuelles conséquences problématiques. Chaque juge qui tenterait d'[apporter](#) des arguments politiques dans nos discussions courrait le risque de ne pas être pris au sérieux par ses collègues. Les juges qui ont un passé [politique](#) font particulièrement attention. Dans les délibérations, on convainc avec des arguments juridiques qui découlent de la loi fondamentale et des soixante ans de notre jurisprudence.

Une plainte déposée par 37000 personnes comme ce fut le cas sur le mécanisme européen de stabilité a-t-elle plus de poids qu'une plainte posée par un seul individu ?

Non. Il existe beaucoup de décisions importantes de la Cour qui émanent de plaintes individuelles. Nous ne comptons pas mais nous nous demandons si la demande est fondée.

Chaque année, des milliers d'Allemands se tournent vers la Cour constitutionnelle. Faut-il y voir une preuve que la démocratie allemande fonctionne bien ou au contraire un échec de la démocratie représentative ?

C'est une question intéressante. Assurément, l'[Allemagne](#), de par son histoire, a une affinité particulière avec l'Etat de droit. A cela s'ajoute le fait que le peuple allemand, à la suite du national-socialisme, a dû [retrouver](#) confiance dans les institutions politiques. C'est pourquoi les Allemands ont toujours vu dans cette Cour neutre un garant particulier pour la démocratie et les valeurs fondamentales de la Constitution. Qu'il existe aujourd'hui encore une si grande confiance dans cette Cour constitutionnelle fait partie, si je puis [dire](#), d'une success story allemande. Que notre nation, avec ce passé, ait réussi à [atteindre](#) une situation politique aussi stable et un libéralisme relativement équilibré, est certainement étroitement lié à l'activité de la Cour.

Naturellement, un tel tribunal est parfois ressenti comme un défi. Aucun homme politique n'apprécie l'annulation d'une loi après [avoir](#) participé à son adoption. Je comprends aussi que les hommes politiques d'autres pays européens n'aiment pas [attendre](#) les décisions de la Cour constitutionnelle pour [pouvoir](#) utiliser un instrument tel que le mécanisme européen de stabilité. Mais cela fait partie de la [culture](#) politique allemande.

Sur l'Europe, on résume souvent votre jurisprudence de la façon suivante : l'[Europe](#) n'est pas un Etat fédéral mais une union d'Etats souverains. C'est donc à l'intérieur de ces Etats que s'exerce le contrôle démocratique. Il ne faut donc pas, au nom de l'intégration européenne, [dessaisir](#) les Parlements, qui sont les représentants du peuple, de leurs prérogatives. Etes-vous d'accord avec ce résumé ?

Non, pas entièrement. Il est vrai qu'actuellement nous n'avons pas d'Etat fédéral européen. Celui-ci serait un Etat qui aurait la "*compétence de la compétence*", comme disent les juristes, et dans lequel les Etats membres ne seraient plus maîtres des traités. A l'heure actuelle, je ne vois pas beaucoup d'Etats membres qui seraient immédiatement favorables à une telle évolution. La démocratie à l'échelle européenne et celle à l'échelle nationale se complètent.

C'est pourquoi la Cour constitutionnelle a toujours souligné l'importance particulière du Parlement européen et de l'élargissement de ses compétences. Sur la base des traités européens en vigueur, il n'est pas encore un équivalent à la légitimité des parlements nationaux, ce qui, du point de vue de la Loi fondamentale, tient entre autres au fait que la proportion des sièges attribués aux Etats membres ne correspond pas exactement à leur [population](#).

Mais le Parlement européen a une importance centrale, car il fait partie d'un concept de démocratie européenne. Je pense que nous devons [continuer](#) à [travailler](#) pour élargir ses compétences et [renforcer](#) sa légitimité. Le passé a été marqué par une Europe des élites dans laquelle quelques-uns seulement décidaient de la manière dont l'Europe était construite, avec certes des objectifs louables et un succès notable.

Mais au regard de l'intégration toujours plus poussée, nous ne pouvons plus procéder ainsi. Si nous prenons la démocratie au sérieux, nous avons besoin d'une politisation accrue au niveau européen. L'[avenir](#) de l'Europe doit être l'objet de controverses dans les parlements.

L'ancien député chrétien-démocrate [Karl Lamers](#), européen convaincu, vous reproche de [renforcer](#) le scepticisme des Allemands à l'égard de l'Europe. Que répondez-vous ?

Je connais l'intervention de M. Lamers et la trouve étonnante. La confiance est le fondement le plus important de la démocratie. On ne crée pas une telle confiance en reprochant à l'institution chargée de [veiller](#) au respect de la constitution d'être un obstacle sur la voie d'une intégration plus poussée. Transparaît ici une attitude qui considère comme gênante la dépendance de la politique au droit et comme mineure la nécessité d'une légitimation démocratique.

Votre jugement sur le traité de Lisbonne en 2009 n'impose-t-il pas des limites à cette intégration ?

Le jugement sur le traité de Lisbonne est avant tout un jugement sur l'ancrage démocratique des décisions qui concernent le "noyau dur" de la souveraineté nationale. Dans la mesure où cet ancrage est garanti, une intégration plus poussée est possible. Si vous pensez au Mécanisme européen de stabilité que la Cour vient pour l'essentiel de déclarer conforme à la Constitution, c'est un progrès majeur de l'intégration.

Dans un laps de temps très court, les Etats membres ont créé un instrument de sécurité financière de 700 milliards d'euros doté de compétences considérables, mais ancré démocratiquement. Du point de vue de la Loi fondamentale, ce dernier point est déterminant, afin que le Bundestag puisse [exercer](#) sa responsabilité en matière budgétaire. Cet exemple montre bien que l'ancrage démocratique tel que le conçoit la Cour n'est pas un obstacle à l'intégration.

A l'[avenir](#), nous devons [discuter](#) de manière plus intense de la façon dont nous voulons bâtir l'Europe de demain. Il s'agit de la capacité de fonctionnement des institutions qui, sous l'angle de notre Constitution, est liée à la question de leur légitimité. De plus, l'acceptabilité de l'[Union européenne](#) par les citoyens dépend aussi beaucoup de la légitimité démocratique des décisions prises au niveau européen et du sentiment qu'ont les Européens de [pouvoir influencer](#) sur ces décisions. Un système de "checks and balances" (verrous et contre-pouvoirs) qui crée la confiance en contrôlant le [pouvoir](#) y contribue.

De nombreux responsables politiques allemands se sont prononcés en faveur d'un référendum sur l'Europe. Quand celui-ci deviendrait-il indispensable et quelle pourrait être la question ?

En Allemagne, notre système politique repose avant tout sur la démocratie parlementaire. En cas d'intégration plus poussée se posera certainement la question de [savoir](#) dans quelle mesure il est indispensable et fondé d'[interroger](#) directement le peuple. Cela comporte à la fois des chances et des risques. Dans le jugement sur le traité de Lisbonne, la Cour a indiqué que nous ne pouvons pas [franchir](#) le seuil d'un Etat fédéral européen sur la base de la Loi fondamentale actuellement en vigueur. Quelle [forme](#) exacte devrait [prendre](#) la participation du peuple à une telle démarche ?

Ce n'est pas totalement clair. Beaucoup plaident pour un plébiscite, peut-être combiné avec une convention. Personnellement, je ne crois pas que cette question soit d'une actualité brûlante. Il est plutôt probable que de prochaines réformes visent à [approfondir](#) et à [consolider](#) l'intégration dans un domaine particulier. Pour le moment, il s'agit avant tout de [prouver](#) que nous sommes capables d'[agir](#) pendant la crise et de [regagner](#) la confiance de la population.

Plus que jamais, je suis convaincu que la plupart des citoyens croient en l'Europe en tant qu'idée de l'unité dans la diversité. Mais ils sont moins convaincus que les institutions fonctionnent sans accroc au plan national et européen. C'est là-dessus que nous devons [travailler](#). Je ne suis pas pessimiste

car il y a des indices qui indiquent que les opportunités de la crise actuelle ne seront pas manquées. En Allemagne, nous n'avons jamais eu un débat aussi nourri sur le développement de l'Europe qu'actuellement.

Comment, selon vous, pourrait-on améliorer le fonctionnement démocratique de l'Europe ?

Ce n'est pas la mission d'un président de la Cour constitutionnelle de [faire](#) des propositions aux responsables politiques. De mon point de vue néanmoins, il existe de nombreuses possibilités de [renforcer](#) les structures démocratiques. Comme je l'ai déjà dit, je considère comme fondamental que l'on politise l'Europe encore davantage.

Les citoyens doivent [avoir](#) le sentiment qu'au Parlement européen il y a des vives discussions pour [trouver](#) une bonne solution. Ils doivent [percevoir](#) qu'il y a des alternatives et qu'ils peuvent [influer](#) sur les décisions. C'est pourquoi il y a deux ans, en Allemagne, l'expression "*sans alternative*" a, à juste [titre](#), été élue "*le mot à éviter (Unwort) de l'année*". Dans ce domaine aussi, l'Allemagne a encore des progrès à [faire](#).

En raison de notre histoire, de notre responsabilité particulière avec la France dans le processus d'intégration européenne, [les débats](#) politiques sur l'Europe ont toujours été un peu tabous. Toute personne qui critiquait certaines étapes d'intégration se voyait exclue de la communauté des démocrates favorables à l'idée européenne. Nous avons besoin d'une discussion plus approfondie et plus critique qui, au final, créera de la confiance. Ce qui, sur la durée, ne fonctionne pas est la stratégie suivie jusqu'à présent : [faire](#) état des succès passés de l'Union et [dire](#) aux citoyens que, pour tout le reste, ils doivent s'en [remettre](#) aux gouvernants qui prendront les bonnes décisions.

Ce concept de légitimation basé sur les succès passés est d'ores et déjà très fragile parce qu'il ne fonctionne que si les résultats sont convaincants. Cet arrière-plan explique pourquoi la Cour constitutionnelle a, dans plusieurs jugements, renforcé la légitimation démocratique.

Il ne s'agissait jamais de [dire](#) si les décisions politiques prises étaient les bonnes. La question décisive était de [savoir](#) si les droits participatifs requis par le principe démocratique étaient préservés.

En octobre, la Cour constitutionnelle devrait [juger](#) les dernières décisions de la Banque centrale européenne (BCE)...

Il est vrai que les interventions de la BCE pourraient [jouer](#) un certain rôle dans la décision principale que nous rendrons sur le Mécanisme européen de stabilité et le pacte budgétaire. Mais je ne peux pas [confirmer](#) la date. Nous tenterons bien sûr de le [faire](#) le plus vite possible. Quant à [savoir](#) si nous y parviendrons cette année, cela dépend de nombreux facteurs.

Est-ce à un tribunal national de [juger](#) la BCE ?

Nous vivons dans un ensemble juridique européen et la protection des traités oblige la Cour de [justice](#) de l'UE au premier chef. Si nous arrivions au résultat qu'il pourrait s'[agir](#) d'une violation des traités européens qui a une répercussion sur le droit constitutionnel national, nous soumettrions cette question à la Cour européenne. La Cour constitutionnelle l'a déjà fait [savoir](#) dans de précédents jugements. Ce que l'Europe représente est élaboré à différents niveaux. Aucun tribunal dans le monde ne peut plus être isolé, pas plus la Cour constitutionnelle que les autres.

[Les Etats-Unis](#) d'Europe constitueraient-ils un cauchemar pour Karlsruhe ?

Un cauchemar pour la Cour constitutionnelle ? Non, vraiment pas. On suppose souvent que les juges lorsqu'ils prennent leur décision pensent aussi à leur propre situation. Nous sommes élus dans cette fonction pour douze ans non renouvelables. Nous sommes donc tout à fait détendus dans ce que l'on fait. Je n'ai aucun besoin de défendre l'institution dans ce qu'elle est actuellement. La Cour change. Dans les décennies passées, elle a dû céder des compétences à la Cour de justice de l'Union européenne et à la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Dans le même temps, elle a accru son influence car notre jurisprudence et nos figures de dogmatique constitutionnelle inspirent davantage les cours constitutionnelles des autres Etats-membres et aussi des tribunaux européens. Cela montre combien est vivant un tel ensemble juridique. Je crois que cela fait du bien à un tribunal d'évoluer. Il ne peut plus seulement se référer à ses succès passés mais doit se [confronter](#) à de nouveaux défis, même si ce n'est pas toujours simple.

L'Europe pourrait-elle [progresser](#) si, dans chaque pays européen, les juges constitutionnels étaient aussi puissants qu'en Allemagne ?

Oui, je pense que cela ferait du bien à l'Europe. L'économiste [Joseph Schumpeter](#) a dit en substance que l'on pouvait [rouler](#) d'autant plus vite avec une voiture qu'elle possède de bons freins. Cela décrit d'une manière parlante le rôle d'un tribunal constitutionnel.

Plus le contrôle du respect du cadre juridique sera fiable, plus la confiance des citoyens dans la politique et les institutions publiques sera forte. Bien entendu, les tribunaux doivent aussi [faire](#) preuve de retenue. De bons freins ne bloquent pas. Ils ralentissent le véhicule au bon moment. C'est pourquoi les tribunaux sont une condition préalable pour que l'intégration puisse [progresser](#) plus rapidement. Il se peut que ce soit un point de vue allemand, mais je pense qu'on peut le généraliser.

Dans l'introduction au jugement du 12 septembre, je l'ai déjà dit : l'Europe n'aura d'[avenir](#) qu'en tant que communauté juridique démocratique. Il me paraît naïf, voire dangereux, de [penser](#) que l'on pourrait intégrer la diversité de l'Europe à long terme, en cherchant une solution aux problèmes avec des compromis instantanés. Nous avons besoin de fondements solides, d'institutions stables et d'être prêts à se [soumettre](#) même dans la crise aux règles fixées.

Et le respect de ces règles doit [pouvoir](#) être contrôlé, même si l'on peut [comprendre](#) que cela ne fasse pas toujours plaisir à tous les responsables politiques. Les institutions créées pour [exercer](#) ce contrôle - l'histoire l'a montré - sont avant tout les tribunaux indépendants. C'est pourquoi on ne doit pas [percevoir](#) ceux-ci comme des facteurs de perturbation, mais comme une condition pour [pouvoir](#) rouler particulièrement vite avec la voiture européenne.

Propos recueillis par Frédéric Lemaître

Né en 1963 à Detmold, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, **Andreas Vosskuhle** est juriste et, depuis mars 2010, président de la Cour constitutionnelle allemande (Bundesverfassungsgericht). Il a été recteur de l'université de Fribourg. Entre 1995 et 1998, il fut membre du cabinet du ministère de l'intérieur de Bavière.

Une cour aussi discrète que puissante

Les Allemands les vénèrent, les responsables politiques les craignent, leurs confrères les jalouent. Les seize juges du tribunal constitutionnel fédéral occupent une place particulière dans le paysage institutionnel allemand. En vertu des pouvoirs très étendus que leur confère la Constitution, ces juges sont amenés à se prononcer sur d'innombrables sujets : de l'ouverture des commerces le

dimanche à la présence d'un crucifix dans les écoles en passant par l'engagement de la Bundeswehr et bien entendu les questions européennes.

Qu'elle se prononce sur le traité de Maastricht (1994), sur celui de Lisbonne (2009), sur les plans d'aide à la Grèce (2011) ou sur le Mécanisme européen de stabilité et sur le pacte budgétaire (septembre), la jurisprudence de la Cour est constante : son approbation s'accompagne de réserves ou de conditions, notamment une étroite association du Bundestag au processus de décision européen.

Créée en 1951 pour protéger les citoyens contre les éventuels abus de pouvoir du gouvernement, la Cour joue pleinement son rôle. En soixante ans, elle a jugé pas moins de 450 textes de loi partiellement ou totalement anticonstitutionnels. Ses décisions sont sans appel. Pour accomplir cette mission, chaque magistrat est assisté par trois juristes qu'il recrute lui-même et qui ne dépendent que de lui.

Les citoyens apprécient l'indépendance de cette institution dont les juges, âgés de 68 ans au maximum, sont élus pour douze ans par les parlementaires à une majorité des deux tiers, ce qui impose un consensus entre les partis. Preuve de cette confiance : les Allemands déposent chaque année environ 6 500 recours devant ce tribunal installé à Karlsruhe (Bade-Wurtemberg), dans le sud de l'Allemagne, bien loin de Bonn et de Berlin.

De l'avis général, la Cour de Karlsruhe est bien plus influente que les autres cours constitutionnelles européennes. Pourtant, hormis la présence de quelques grosses berlines noires sur le parking et de policiers à l'accueil, les justiciables qui se rendent devant la Cour ont davantage l'impression d'entrer sur un campus universitaire que dans un tribunal.

Entouré de verdure, le bâtiment de deux étages où travaillent les juges n'a manifestement pas pour fonction d'impressionner le visiteur. Rien à voir avec la chancellerie à Berlin. Ni avec les ors du Conseil constitutionnel français. Avec ses étagères blanches venues tout droit d'une grande surface suédoise, le bureau d'Andreas Vosskuhle, le président de la Cour, n'a pas dû coûter trop cher aux contribuables allemands. Agé de 48 ans, ce juriste qui, auparavant, était recteur de l'université de Fribourg, a été élu à la Cour en 2008. Deux ans plus tard, il en est devenu président.

Bien qu'il passe pour être proche du Parti social-démocrate, Angela Merkel lui a proposé, en début d'année, de devenir président de la République. Proposition qu'il a déclinée. C'est la première fois qu'il s'exprime dans la presse étrangère.