

## IDEEES

## « La politique monétaire de la BCE au cœur de la guerre des juges et du conflit de souveraineté »

## TRIBUNE

**Guillaume Grégoire**

Chercheur en droit économique et théorie du droit à l'Université de Liège

Le juriste Guillaume Grégoire observe dans une tribune au « Monde » que la décision de la Cour constitutionnelle allemande à l'encontre de la BCE souligne à la fois le conflit entre les juridictions européennes et le déficit de démocratie de la gouvernance économique dans l'Union

Publié aujourd'hui à 12h33 | Lecture 4 min.

Article réservé aux abonnés

**Tribune.** Coup de tonnerre dans le ciel, déjà nuageux, de l'économie européenne. La Cour constitutionnelle allemande a, dans une décision rendue mardi 5 mai et d'une portée considérable pour l'avenir de l'intégration européenne, vertement critiqué la politique de rachat de dette publique de la Banque centrale européenne (BCE).

Ce faisant, elle a frontalement contesté l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui avait préalablement validé ce programme à l'occasion d'une question préjudicielle posée par ces mêmes juges allemands. Derrière la « guerre des juges » qui se profile, et les conséquences institutionnelles et économiques qu'elle implique, cet affrontement n'est pourtant que le résultat prévisible, sinon inéluctable, de la sanctuarisation, dans les traités européens, de principes particulièrement précis de gouvernance publique de l'économie.

**Lire aussi | L'Europe au défi des juges allemands**

Depuis les fameux arrêts *Costa/Enel* (15 juillet 1964) et *Internationale Handelsgesellschaft* (17 décembre 1970), par lesquels la CJUE a affirmé la primauté absolue du droit européen sur le droit des Etats membres, fût-il constitutionnel, se pose la question du « *pouvoir du dernier mot* » entre juridictions suprêmes nationales et européennes.

**Une confrontation inévitable**

En l'état actuel, cette question ne peut en vérité trouver de réponse absolue, puisque, du point de vue interne des Etats membres et de leurs juridictions constitutionnelles respectives, les traités européens ne sont valides qu'en raison de leur intégration en droit national par une loi, voire par une disposition constitutionnelle. À ce titre, ces traités restent soumis en tout état de cause (fût-ce en dernier recours) à l'autorité de la juridiction nationale suprême.

On se retrouve dès lors dans une situation où, à l'intérieur de la logique juridique respective de l'Union européenne et des Etats membres, chacun se considère légitime à imposer son autorité et ses décisions ! N'en déplaise à certains, cette situation n'est en réalité que la traduction judiciaire du débat récurrent sur la souveraineté – qui, par définition, ne peut être partagée.

## **Lire aussi | La Banque centrale européenne mise sous pression par la Cour constitutionnelle allemande**

Dans cette configuration, le spectre d'une confrontation ouverte entre juridictions suprêmes européennes et national ne pouvait être écarté. Nous y sommes aujourd'hui. Au cœur de cette « *guerre des juges* » et de ce conflit de souveraineté : la politique monétaire de la BCE et ses conséquences économiques. Plus spécifiquement, c'est le programme d'acquisition de titres du secteur public (*Public sector purchase program* - PSPP), par lequel le système européen de banques centrales rachetait une partie des dettes publiques des Etats membres, qui se trouve dans le viseur de la Cour constitutionnelle allemande.

### **Un impact majeur sur l'économie européenne**

Si cette dernière n'a pas censuré définitivement ce programme – laissant trois mois à la BCE pour justifier de sa proportionnalité au regard des effets économiques de telles mesures « *non conventionnelles* » –, elle a toutefois mis un sérieux coup d'arrêt à la politique expansionniste de la BCE.

## **Lire aussi | Coronavirus : la Commission européenne ne lancera pas vingt-six procédures pour déficit excessif**

Or, quand bien même les juges allemands de Karlsruhe ont précisé que leur décision ne s'appliquait pas aux mesures prises par l'Union européenne pour lutter contre les effets économiques dévastateurs du Covid-19, le plan d'urgence anti-pandémie de la BCE (*Pandemic emergency purchase programme* - PEPP) consiste, précisément, à réactiver et à étendre ces rachats d'actifs publics.

Outre, les tensions institutionnelles qu'elle induira presque inmanquablement, la décision allemande risque donc bel et bien d'avoir un impact majeur sur les marchés financiers et, par contrecoup, sur l'économie européenne.

### **Une question de principe et de procédure**

Derrière ces considérations juridico-économiques d'une complexité extrême, on ne peut cependant s'empêcher d'éprouver un certain malaise : pourquoi une question aussi essentielle pour les Etats (*a fortiori* en temps de crise) que la politique économique et monétaire finit-elle, en dernière instance, par être tranchée par des juridictions comme un vulgaire litige technico-juridique, et non par des institutions chargées d'assumer, devant les citoyens, le caractère proprement politique de leurs décisions ?

Il est à cet égard frappant de constater que le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle allemande est opéré au nom du « *principe démocratique* », considéré comme un élément essentiel de l'« *identité constitutionnelle* » de la République fédérale d'Allemagne.

## **Lire aussi | « Sur l'euro, les Allemands sont schizophrènes »**

Aux yeux des juges allemands, l'indépendance de la BCE, quoique réputée justifiée eu égard à la technicité de la matière, porte cependant atteinte au principe démocratique et nécessite, de ce fait, un contrôle juridique étendu du respect strict de son mandat.

### **Une situation paradoxale**

On se retrouve par conséquent dans une situation kafkaïenne où une institution indépendante et technocratique (le juge constitutionnel allemand) sermonne, au nom du principe démocratique, une autre institution indépendante et technocratique (le juge européen) pour ne pas avoir suffisamment contrôlé un troisième organe indépendant et technocratique (le banquier central).

Cette position pour le moins paradoxale, et difficilement tenable d'un point de vue logique, n'est pourtant que la conséquence inéluctable du processus de consécration progressive, dans les traités

européens, de nombreuses règles économiques particulièrement précises. Cette sanctuarisation confisque la liberté des citoyens européens d'orienter, par leur vote, les choix de politique économique, au risque d'exposer la construction européenne au reproche du « *déficit démocratique* ».

Si la Cour constitutionnelle allemande agit, certes, au nom d'une certaine orthodoxie monétaire, elle interroge cependant, en creux et peut-être à ses dépens, le principe même d'une constitutionnalisation de l'économie, qui conduit à sortir du débat démocratique certains des sujets les plus importants pour l'avenir de nos sociétés.

¶ **Guillaume Grégoire** est également chercheur invité à l'Institut de droit comparé du Centre de droit européen de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas et au Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb de München.

**Guillaume Grégoire** (Chercheur en droit économique et théorie du droit à l'Université de Liège)