



No 55 (2020)

Actes de la table ronde "Crise sanitaire & Finances publiques. Vers une réinvention de la souveraineté économique? Regards croisés sur la France et l'Allemagne pendant la pandémie", Metz, 16 juin 2020

Guillaume Grégoire

L'impossible mutualisation monétaire des dettes souveraines selon Karlsruhe

DRAFT - version: 17.02.2021

L'impossible mutualisation monétaire des dettes souveraines selon Karlsruhe

Guillaume Grégoire (Aspirant du Fonds national belge de la recherche scientifique (FNRS), Faculté de droit, de science politique et de criminologie de l'Université de Liège),

Abstract

Moins commentée et analysée dans la doctrine, la dernière partie de l'arrêt du 5 mai 2020 de la Cour constitutionnelle allemande, relative à la conformité du programme PSPP vis-à-vis de l'interdiction de financement monétaire des États membres et de la clause de non-renflouement (art. 123 et 125 TFUE), n'en contient pas moins des prises de position d'une importance fondamentale pour l'avenir de l'intégration européenne. Les juges de Karlsruhe se sont en effet attelés non seulement à vider de sa substance une disposition du droit primaire permettant potentiellement de partager, entre les banques centrales de l'Eurosystème, les risques de pertes liées à un éventuel défaut souverain – partage qui impliquerait une "mutualisation monétaire" des dettes publiques nationales –, mais également à compromettre pour l'avenir cette hypothèse, fût-ce même par une modification expresse des traités. A l'heure de l'infexion, parfois qualifiée de "keynésienne", du gouvernement et du parlement allemands destiné à lutter contre les conséquences économiques de crise sanitaire liée au Coronavirus, cette jurisprudence, imprégnée de thèses économiques néo-classiques et monétaristes, n'est pas sans poser de réelles difficultés, tant pour l'équilibre constitutionnel allemand que pour la stabilité de l'Union économique et monétaire.

Introduction

La décision de la Cour constitutionnelle allemande relative au programme d'acquisition de titres de dettes du secteur public (*Public sector purchase programme*, ou PSPP) de la Banque centrale européenne (BCE), rendue le 5 mai 2020¹, n'a, semble-t-il, pas fini de faire parler d'elle. Que ce soit pour vilipender ses hypothétiques accents "nationalistes" et son éventuelle "irresponsabilité" politique au regard de la situation économico-sanitaire actuelle ou, à l'inverse, pour acclamer cette "mise au point" juridique et son "orthodoxie" économique, tout ou presque a déjà pu être dit et écrit sur le sujet. Un point de l'arrêt, d'une importance pourtant considérable pour l'avenir de la zone euro, semble néanmoins être passé quelque peu sous les radars des commentateurs juridiques et autres analystes économiques: le refus *a priori* et absolu du partage, entre les banques centrales de l'Eurosystème, des risques de pertes liées aux opérations de rachat massif d'obligations souveraines initiées par la BCE – autrement dit, l'opposition à toute "mutualisation monétaire", fût-elle indirecte, des dettes publiques nationales².

Le *Bundesverfassungsgericht* s'est en effet attelé, par une interprétation pour le moins audacieuse des réponses rendues par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), non seulement à vider de sa substance une disposition des Statuts du Système européen des banques centrales (SEBC) permettant potentiellement un tel partage de risques, mais également à rendre juridiquement impossible pour l'avenir cette hypothèse, fût-ce par une modification expresse des traités. Après une brève mise en contexte historique de l'affaire qui a donné lieu à la décision commentée (section I), nous nous proposons dès lors d'analyser plus en détails cette prise de position potentiellement explosive pour l'avenir de l'Union économique et monétaire (section II),

¹BVerfG, 5 mai 2020, *PSPP II*, 2 BvR 859/15, non encore publiée au *Recueil BVerfGE*.

²Par l'expression de "mutualisation monétaire" indirecte des dettes souveraines nationales, nous entendons le fait que, par la combinaison du rachat des dettes publiques sur le marché obligataire secondaire par le SEBC et la possibilité pour le conseil des gouverneurs de prévoir une indemnisation des pertes subies par l'une des banques centrales nationales (art. 34.2, al. 2 Statuts du SEBC et de la BCE), chaque État membre peut se trouver *de facto*, par le truchement de sa banque centrale, dans un rapport de solidarité relative) avec les dettes souveraines des autres États membres de la zone euro.

avant d’interroger, en guise de conclusion, le schisme qui semble s’opérer, à l’occasion de la crise économico-sanitaire liée au Coronavirus, entre les positions des pouvoirs législatifs et exécutifs allemands, d’une part, et le référentiel économique de Karlsruhe, d’autre part (section III).

Mise en contexte historique de l’affaire *PSPP*: Le *Bundesverfassungsgericht* comme “gardien du pont” à l’heure de la crise des dettes souveraines

Selon la métaphore développée par l’ancien juge constitutionnel Paul Kirchhof³, le droit de l’Union ne s’intègre au droit interne allemand que par le biais du “pont” que constitue la loi d’approbation (elle-même habilitée constitutionnellement par l’article 23, al. 1er de la Loi Fondamentale, ou LF). Or, il faut, aux yeux des juges de Karlsruhe, veiller non seulement à ce que, pour produire des normes susceptibles de pénétrer l’ordre interne, les institutions de l’Union n’empruntent pas d’autre voie que celle du “pont” – en d’autres termes, à ce que ces institutions n’agissent pas en dehors du cadre posé par la loi d’approbation (contrôle dit *ultra vires*) –, mais également à ce que ce pont entre le droit interne et le droit de l’Union soit conforme aux prescrits constitutionnels – ce qui implique de vérifier qu’aucune compétence relevant de l’identité constitutionnelle allemande ne soit transférée à l’Union (contrôle dit d’identité constitutionnelle)⁴.

Ce double contrôle ne peut se faire *in fine*, selon la Cour constitutionnelle allemande, que par la juridiction constitutionnelle nationale et non par une juridiction dont l’autorité n’est reconnue en droit interne que par le biais de la loi d’approbation (et donc, à ce titre, soumise à la Loi fondamentale) – en l’occurrence la CJUE –, au risque sinon de transférer à cette dernière la *Kompetenz-Kompetenz* (c’est-à-dire la compétence de décider de la répartition des compétences) – ce que la Loi fondamentale interdit. Il est donc évident que cette position, pour juridiquement fondée qu’elle puisse être d’un point de vue purement interne, entre néanmoins en flagrante contradiction avec l’affirmation par la CJUE de la primauté absolue du droit européen sur le droit interne des États membres, y compris constitutionnel⁵. Le risque d’une confrontation ouverte entre juridictions suprêmes est donc structurellement inscrit dans les relations entre ordres juridiques européen et étatiques.

Or, si le spectre d’un tel affrontement a pu longtemps être écarté grâce à une convergence jurisprudentielle graduelle, la gestion de la crise des dettes souveraines par les institutions européennes a ranimé ce risque de conflit juridictionnel⁶. Au plus fort de la crise, la BCE a en effet pris le *leadership* politique pour sauver une zone euro au bord de l’implosion. Cette “mutation constitutionnelle tacite”⁷ a atteint son paroxysme à l’occasion d’un discours tenu à Londres le 26 juillet 2012 par Mario Draghi, alors président de la BCE, lors duquel il proclama: “Dans le cadre de notre mandat, la BCE est prête à faire tout ce qui est nécessaire [*whatever it takes*] pour préserver l’euro”. Cette déclaration d’intention fut ensuite matérialisée, dans la foulée, par l’adoption des programmes *Outright Monetary Transaction (OMT)*⁸ et de *quantitative easing*, dont le *PSPP* aujourd’hui en cause⁹.

³KIRCHHOF, Paul. Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration. In: ISENSEE, Joseph et KIRCHHOF, Paul. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, tome VII. Heidelberg: Müller, 1992, pp.855-887, spéc. pp.884-885. Disponible sur: [C.F. Müller](#) | [WorldCat](#)

⁴Voy. not. HANF, Dominik, L’encadrement constitutionnel de l’Allemagne à l’Union européenne. L’apport de l’Arrêt “Lisbonne” de la Cour Constitutionnelle Fédérale. *Cahiers de droit européen*, 2009, vol. 46, n°5-6, pp.639-710. Disponible sur: [WorldCat](#)

⁵CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, aff. 6/64 ([ECLI:EU:C:1964:66](#)); CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, ([ECLI:EU:C:1970:114](#)); CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal II*, aff. 106/77, ([ECLI:EU:C:1978:49](#)).

⁶GRÉGOIRE, Guillaume. Crise des dettes souveraines et risque de conflit juridictionnel: retour sur l’affaire Outright monetary Transactions. *Revue de droit international et de droit comparé*, 2018, n°1, pp.147-181.

⁷PENNESI, Francesco. The impossible constitutional reconciliation of the BVerfG and the ECJ in the OMT case. A legal analysis of the first preliminary referral of the BVerfG. *Perspectives on Federalism*, 2016, vol. 8, p.12. Voy. également: BEUKERS, Thomas. The new ECB and its relationship with the eurozone Member States: Between central bank independence and central bank intervention. *Common Market Law Review*, 2013, vol. 50, n°6, pp.1579-1620.

⁸BCE. Technical features of Outright Monetary Transactions. *Communiqué de presse de la BCE*, 6 septembre 2012. Disponible sur: [BCE](#)

⁹Account of the monetary policy meeting of the Governing Council of the ECB, 21–22 janvier 2015; DRAGHI, Mario.

Le premier programme mentionné n'a certes finalement jamais été activé, mais sa simple énonciation a contribué à calmer les marchés financiers et à diminuer drastiquement les taux d'emprunt des États en difficulté. La question fut alors de savoir quel était l'objectif sous-jacent à cette diminution des taux: résidait-il seulement, comme le prétendait la BCE, en accord avec son mandat (art. 119 et 127 TFUE), dans la restauration du mécanisme de transmission de la politique monétaire et la préservation de l'unicité de cette politique? Ou visait-il plutôt à faciliter le financement des États en difficulté, afin d'éviter l'implosion de la zone euro, quitte justement à interférer dans la "logique disciplinaire du marché" pourtant consacrée dans les traités¹⁰ et à contourner l'interdiction de financement monétaire direct des États membres (art. 123 TFUE)? Saisie par plus de onze milles requérants et par un groupe parlementaire d'opposition, la Cour constitutionnelle allemande activa son contrôle *ultra vires* et déclencha, pour la première fois de son histoire, une question préjudicielle (aux intonations pour le moins comminatoires) à la CJUE¹¹. Cette dernière avalisa inconditionnellement le programme *OMT*¹² – en ignorant pour ce faire certains doutes émis par l'avocat général Villalón¹³. Bien que le *Bundesverfassungsgericht* accepta finalement la position de la CJUE en validant la conformité du programme *OMT* au droit primaire de l'Union et au droit constitutionnel allemand, il n'en maintint pas moins de "sérieuses objections"¹⁴.

C'est dès lors à la lumière de ce premier bras de fer juridictionnel qu'il convient de lire l'affaire *PSPP*, puisque ce programme monétaire d'acquisition d'actifs publics prolonge à plusieurs égards la logique de son prédécesseur – quoique avec des modalités différentes, puisqu'en l'occurrence, loin de rester cantonnée à la sélectivité et à l'exceptionnalité de ce programme *OMT*, cette seconde batterie de mesures a mené au rachat, depuis 2015, de plus de 2.200 milliards d'euros de dettes publiques émises par les différents États membres de la zone euro¹⁵. Pour ce faire, chaque banque centrale nationale de l'Eurosystème a acheté, en proportion de la clé de répartition de chaque État au capital de la BCE, des titres éligibles provenant d'émetteurs publics de son propre pays¹⁶. Au-delà des montants considérables engagés, la perspective de voir les éventuelles pertes issues d'un défaut souverain être réparties et partagées entre les différentes banques centrales de l'Eurosystème¹⁷ (comme semble le permettre l'article 32.4 des Statuts de la BCE) a pu jouer un rôle important dans l'apaisement des marchés obligataires et le maintien du niveau historiquement bas des taux d'emprunt des États membres, jusqu'à les rendre parfois négatifs.

Introductory statement to the press conference, 22 janvier 2015; Décision (UE) 2015/774 de la Banque centrale européenne du 4 mars 2015 concernant un programme d'achats d'actifs du secteur public sur les marchés secondaires (BCE/2015/10). Disponible sur: [Eur-lex](#)

¹⁰GRÉGOIRE, Guillaume. Le marché, instance disciplinaire des États dans le cadre de l'Union économique et monétaire : des théories économiques aux cadres juridiques *Politeia. Revue semestrielle de droit constitutionnel comparé*, 2019, vol. 35, pp.53-119. Disponible sur: [Politeia](#)

¹¹BVerfG, 14 janvier 2014, *OMT I*, 2 BvR 2728/13, *Rec. BVerfGE* 134, pp.366 et s.

¹²C.J.U.E., 16 juin 2015, *Peter Gauweiler e.a./Deutscher Bundestag*, C-62/14,)[ECLI:EU:C:2015:400](#).

¹³Conclusions de l'avocat général Villalón, 4 janvier 2015, *Peter Gauweiler e.a./Deutscher Bundestag*, C-62/14, [ECLI:EU:C:2015:7](#), pts 140-151. Voy. not.: SARMIENTO, Daniel. The Luxembourg 'Double Look': The Advocate General's Opinion and the Judgment in the Gauweiler Case. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, vol. 23, n°1, pp.40-54. Disponible sur: [SAGE](#) | [WorldCat](#)

¹⁴BVerfG, 21 juin 2016, *OMT II*, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13, *Rec. BVerfGE* 142, §§123 et s. Disponible sur: [Bundesverfassungsgericht](#). Voy. not.: GRÉGOIRE, Guillaume. La Banque centrale européenne et la crise des dettes souveraines: politique monétaire, politique économique ou état d'exception? *Revue internationale de droit économique*, 2017, n°3, pp.33-54.

¹⁵Voy.: BCE, Instruments of monetary policy. Public sector Purchase, 2021. Disponible sur: [ECB](#)

¹⁶Art. 6.2. Décision (UE) 2015/774, *loc. cit.*

¹⁷Voy. not.: BUITER, Willem. The Euro Area: Monetary Union or System of Currency Boards? *Global Economics View*, Citi Research, 19 mars 2015, spéc. pp.18-19.

La prohibition absolue de toute “mutualisation monétaire” des dettes souveraines ou le renversement de la doctrine du “*whatever it takes*”

Or, outre la question du respect de son mandat par la BCE (et, plus précisément, des objectifs *réels* et de la proportionnalité du programme)¹⁸, c'est bel et bien cette hypothèse d'une éventuelle répartition des pertes issues d'opérations de rachat d'obligations souveraines par les banques centrales de l'Eurosystème qui se trouve ciblée par la Cour constitutionnelle allemande. Dans sa décision de renvoi préjudiciel à la CJUE du 18 juillet 2017, le *Bundesverfassungsgericht* s'en inquiétait déjà ouvertement en ces termes:

“en cas de défaillance des obligations émises par une administration centrale, il semble probable, voire inévitable, que le Conseil des gouverneurs de la BCE réagisse en adoptant une décision en vertu de l'article 32.4 des statuts du SEBC qui entraînerait un partage complet des risques”¹⁹.

Sur cette base, les juges de Karlsruhe ont demandé à leurs homologues de Luxembourg, dans leur cinquième et dernière question préjudiciale, si un tel partage illimité des risques ne violait pas l'interdiction de financement monétaire des États membres (art. 123 TFUE) et la clause de “non-renflouement” (art. 125 TFUE). En cas de défaut de paiement d'un État membre consécutif à un programme de rachat massif de dettes souveraines par le SEBC, la possibilité de répartir entre les différentes banques centrales de l'Eurosystème les pertes subies par la banque centrale de l'État “failli” pourrait en effet nécessiter de recapitaliser, à leur tour, ces banques centrales par une intervention de l'État dont elles relèvent respectivement. Ceci signifierait donc, *in fine*, que chaque État membre se trouverait budgétairement garant, par le truchement de sa banque centrale, des autres États membres de la zone euro – contrairement au prescrit de l'article 125 TFUE²⁰.

La CJUE a néanmoins rejeté cette dernière question préjudiciale au motif qu'elle serait “hypothétique”, puisqu'aucune décision en ce sens n'avait été explicitement prise par la BCE et que seuls les titres des émetteurs internationaux (approximativement 10% du montant total des rachats opérés dans le cadre du *PSPP*) étaient soumis à un régime de partage des risques²¹. S'il semble difficile de donner juridiquement tort sur ce point à la CJUE, force est cependant de constater qu'elle aurait tout aussi bien pu opter pour une solution plus diplomatique en répondant, par une “réserve d'interprétation”, à cette cinquième question qui lui était soumise²².

Sans doute particulièrement courroucée par cette (absence de) réponse, la Cour constitutionnelle allemande a certes validé le programme *PSPP* au regard des articles 123 et 125 TFUE, mais non sans maintenir ici aussi de “sérieuses objections” sur la méthodologie de la CJUE²³ et, surtout, en finissant par retourner l'argument du caractère “hypothétique” de la question pour en déduire finalement, par un raisonnement en trois temps²⁴, une interdiction absolue de toute “mutualisation monétaire” indirecte des dettes publiques nationales.

Le premier élément de son argumentation réside dans le fait que le volume des obligations achetées “dépassait largement le montant des réserves existantes, du moins en cas de défaut de paiement d'un État membre important” et que, d'autre part, un régime différent de partage des risques avait déjà été appliqué dans le passé, de sorte que “si la BCE était autorisée à adopter un tel régime de partage des pertes sur la base

¹⁸Voy. not. le dossier spécial: *German Law Journal*, 2020, vol. 21, n°5: The German Federal Constitutional Court's *PSPP Judgment*.

¹⁹BVerfG, 18 juillet 2017, *PSPP I*, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15 et 2 BvR 2006/15, Rec. *BVerfGE* 146, pp.216 et s., §130.

²⁰*Ibid.*, §§132-134.

²¹CJUE, 11 décembre 2018, *Weiss et e.a.*, C-493/17, ([ECLI:EU:C:2018:1000](#), points 162-166).

²²C'est du reste ce que la CJUE avait fait pour le programme *OMT*: tout en étant juridiquement prévu par une norme de droit de l'Union (en l'occurrence, un communiqué de presse), celui-ci dépendait toujours d'une décision d'activation par le Conseil des gouverneurs – et restait donc “hypothétique” selon les gouvernements italien, hellénique et finlandais (*Ibid.*, pts 20-21); or, la CJUE avait tout de même accepté de répondre au renvoi préjudiciel après avoir rejeté cet argument du caractère hypothétique du programme (*ibid.*, pt 28).

²³BVerfG, 5 mai 2020, *PSPP II*, 2 BvR 859/15, loc. cit. , §§184-196.

²⁴*Ibid.*, §§222-228.

des traités actuels, la cinquième question n'aurait pas été hypothétique au moment où la CJUE a rendu sa décision²⁵.

Pour les juges de Karlsruhe, il en découle alors, en deuxième lieu, que ce caractère “hypothétique” proclamé par la CJUE doit recouvrir non seulement le fait qu’un tel partage des risques se trouve “factuellement incertain”, mais qu’il est également, en l’état actuel des traités européens, “juridiquement impossible”²⁶. Les réponses des juges de Luxembourg relatives à la proportionnalité et au mandat de la BCE impliqueraient “qu'il existe une interdiction de modifier rétroactivement la répartition des risques”²⁷ – autrement dit, de revenir sur les modalités de répartition des risques du *PSPP* telles que prévues initialement –, mais, en outre, “la déclaration d’irrecevabilité de la cinquième question a des conséquences spécifiques en termes de droit matériel: elle exclut tout futur acte de droit secondaire ou tertiaire créant un tel régime de partage des pertes”²⁸. L’inverse impliquerait en effet, selon les juges allemands, une violation de l’autonomie budgétaire nationale, qui constitue pourtant un principe constitutif de l’union monétaire (art. 123 et 125 TFUE) garantissant que les États membres restent soumis à la logique du marché lorsqu’ils s’endettent²⁹.

A ce stade du raisonnement, le constat est donc clair: selon la Cour constitutionnelle allemande, l’article 32.4, al. 2 des Statuts du SEBC et de la BCE ne peut constituer une base légale pour un partage des risques aussi conséquent; la possibilité d’indemnisation prévue par cette disposition ne peut jouer que de manière limitée et exceptionnelle, au risque sinon de mettre en échec toute la logique disciplinaire du marché telle qu’elle ressort de l’architecture des traités³⁰. En conséquence, cette hypothétique “mutualisation monétaire” indirecte des dettes souveraines par partage entre banques centrales de l’Eurosystème des risques de pertes liées à un éventuel défaut souverain nécessiterait en tout état de cause une révision des traités, avec ratification par chaque État³¹.

C'est précisément cette possibilité même que les juges de Karlsruhe semblent avoir enterrée par la troisième et ultime étape de leur argumentation – et plus précisément dans le paragraphe 227 de leur décision³². Ils ne s’arrêtent effectivement pas à l'affirmation de l'impossibilité juridique de cette “mutualisation monétaire” in-directe des dettes souveraines *dans le cadre actuel des traités*, mais en font également, quoiqu’implicitement, une interdiction pour l’avenir, c'est-à-dire *même en cas de révision des traités*, puisqu'un tel régime de partage des risques serait *en tout état de cause* non conforme avec la “responsabilité budgétaire générale” du *Bundestag*. Or, cette dernière est reconnue par la Cour constitutionnelle allemande comme l’émancipation économique du “principe démocratique”, qui relève lui-même de l’ “identité constitutionnelle” allemande pro-tégée par la “clause d’éternité” de l’article 79, al. 3 LF – et se trouve donc hors de portée de toute révision constitutionnelle³³.

Contraire à cette responsabilité budgétaire générale constitutionnellement immunisée, un tel partage des risques de défaut souverain entre les banques centrales nationales de l’Eurosystème ne passerait donc pas le stade du contrôle de constitutionnalité de la loi d’approbation d’un hypothétique nouveau traité³⁴. Ainsi, après avoir affirmé la nécessité d'une modification des traités, ne serait-ce que pour concevoir un tel partage de risques de pertes, les juges allemands ont dès à présent compromis, sinon anéanti, cette possible révision –déjà pourtant difficilement envisageable au vu de l'unanimité requise. Ce faisant, c'est bien au renversement de la ligne politique du “*whatever it takes*”, proclamé en juillet 2012 par Mario Draghi, que nous venons peut-être d’assister avec cette décision du 5 mai 2020: *quoi qu'il en coûte*, et même si cela doit mener à

²⁵ *Ibid.*, §224. En ce sens, voy. également: VAN DER SLUIS, Marijn. Similar, Therefore Different: Judicial Review of Another Unconventional Monetary Policy in Weiss (C-493/17). *Legal Issues of Economic Integration*, 2019, vol. 46, n°3, pp.263-284, spéc. pp.276 et s. Disponible sur: [Kluweronline](#) | [WorldCat](#)

²⁶ BVerfG, 5 mai 2020, *PSPP II*, 2 BvR 859/15, loc. cit., §224.

²⁷ *Ibid.*, §225.

²⁸ *Ibid.*, §224.

²⁹ *Ibid.*, §225. Voy. not.: HENTSCHELMANN, Kai. Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion. *Europarecht*, 2011, vol. 46, n°2, pp.282-312. Disponible sur: [Nomos](#) | [WorldCat](#)

³⁰ BVerfG, 5 mai 2020, *PSPP II*, 2 BvR 859/15, loc. cit., §226.

³¹ En ce sens: *Ibid.* §§103-104 et 109.

³² *Ibid.*, §227.

³³ *Ibid.* §104. Voy. également: GRÉGOIRE, Guillaume. Le contrôle de l'intégration européenne à l'aune du principe démocratique : le cas du Tribunal constitutionnel fédéral allemand. In: *The Strong, the Weak and the Law. Proceedings of the 6th ACCA Conference held in Liege on June 23, 2017*. Bruxelles: Larcier, 2018, pp.113-127.

³⁴ BVerfG, 5 mai 2020, *PSPP II*, 2 BvR 859/15, loc. cit., §228, *lu a contrario*.

l'implosion de la zone euro, le *Bundesverfassungsgericht* ne laissera pas la République fédérale d'Allemagne participer à une "mutualisation", fût-elle indirecte et par voie monétaire, des dettes publiques nationales.

Conclusion: vers un schisme économique entre Karlsruhe et Berlin?

Si cette position particulièrement intransigeante du *Bundesverfassungsgericht* se fonde, pour partie, sur une théorie du droit et une philosophie politique spécifiques³⁵, elle présuppose également un *référentiel économique* particulier – en l'occurrence *néo-classique* –, car le refus de partage des risques de pertes d'une telle ampleur ne repose pas seulement sur la nécessité de préserver, dans une perspective démocratique, l'autonomie budgétaire du Parlement allemand – en tant qu'organe représentant la volonté du peuple allemand –, mais s'appuie également sur l'argumentaire monétariste de la nocivité, en tant qu'atteintes à la logique de disciplinarisation des politiques publiques par les marchés, de tout financement monétaire des déficits publics et de solidarité budgétaire interétatique³⁶.

Au regard du principe de "neutralité économique" (relative) de la *Grundgesetz* revendiqué de longue date par la Cour constitutionnelle allemande³⁷, l'endossement du référentiel libéral néo-classique n'est pas sans éveiller certaines interrogations, notamment vis-à-vis du principe démocratique pourtant si cher aux juges de Karlsruhe. Mais cette évolution jurisprudentielle intervient qui plus est à un moment et dans un contexte particulièrement délicats, puisqu'elle coïncide avec une inflexion économique importante du gouvernement et du Parlement allemands, destinée à lutter contre la crise économico-sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 – ce qui a mené, au niveau national, au vote législatif de levée du "frein à l'endettement" et à l'adoption d'un plan de relance historique (financé notamment par l'augmentation des déficits) et d'un fonds public de participation (permettant de nationaliser partiellement ou totalement certaines entreprises en difficulté)³⁸ et, au niveau européen, à la proposition Merkel-Macron sur base de laquelle fut adopté, le 21 juillet 2020, après de vives négociations, le "plan de relance" de 750 milliards (*Next Generation EU*) financé par un emprunt commun contracté par la Commission européenne sur les marchés³⁹.

Il est tout à fait possible, voire probable, que tant la position "néo-classique" du *Bundesverfassungsgericht* que l'infexion "keynésienne" du *Bundesregierung* et du *Bundestag* ne se révèlent que momentanées et exceptionnelles⁴⁰ et que les institutions constitutionnelles (législative, exécutive et juridictionnelle) de l'ordre juridique allemand réaligneront à l'avenir leurs logiciels économiques respectifs. Si, cependant, le schisme économique qui semble se dessiner entre Karlsruhe et Berlin devait se confirmer et s'ancrer dans le temps, c'est non seulement l'équilibre constitutionnel interne de l'Allemagne qui pourrait être compromis, mais c'est également et surtout tout l'édifice institutionnel européen qui serait menacé.

³⁵Voy. not.: MURKENS, Jo Eric Kushal. *From empire to union: conceptions of German constitutional law since 1871*. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.153-208. Disponible sur: [Éditeur](#) | [WorldCat](#)

³⁶Cette grille d'analyse néo-classique est également visible dans les paragraphes relatifs à la proportionnalité du programme (spécialement §§170-174). A travers les affirmations économiques avancées par le *Bundesverfassungsgericht* à cet endroit, on peut constater que les juges de Karlsruhe ne se contentent pas proposer une lecture systématique et exégétique des traités européens à la lumière des thèses qui les ont inspirés (voy. not.: HERDEGEN, M.J.. Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom. *Common Market Law Review*, 1998, vol. 35, n°1, pp.9-32); ils vont jusqu'à intérioriser celles-ci, en en faisant implicitement des vérités scientifiquement démontrées qui préexisteraient en quelque sorte à l'ordre juridico-politique de la société – citant d'ailleurs explicitement, à l'appui de leurs positions, certaines analyses de Sargent et Wallace (deux économistes monétaristes) datant de 1981.

³⁷BVerfG, 20 juillet 1954, *Investitionshilfe, Rec. BVerfGE*, 4, 7. Voy. not. sur le sujet: MONGOUACHON, Claire. Les débats sur la Constitution économique en Allemagne. *Revue française de droit constitutionnel*, juin 2012, n°90, pp.303-337. Disponible sur: [Cairn](#)

³⁸Les différents textes législatifs sont disponibles sur le site du *Bundestag*: [lien](#)

³⁹Conclusions EUCO 10/20 du Conseil européen des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020.

⁴⁰Il se peut en effet que le *Bundesverfassungsgericht* avalise ce "tournant keynésien" au nom, précisément, du principe démocratique et de la "neutralité économique" de la Loi fondamentale; il est probable, symétriquement, que le *Bundesregierung* et le *Bundestag* reviennent, une fois la crise gérée, à une politique économique centrée sur la rigueur budgétaire (voy. not: GEBHARDT, Heinz et SIEMERS, Lars-H. *Staatsfinanzen in der Corona-Krise: Günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit. Wirtschaftsdienst*, juillet 2020, vol. 100, n°7, pp.501-506).