



L'Allemagne et l'Union Européenne

Par M. le Professeur Werner MENG

*Directeur de l'EUROPA INSTITUT
de l'Université de la Sarre*



*Conférence organisée conjointement par l'Université Populaire Européenne de Grenoble (UPEG),
le Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble
et le Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE)*

Les Grandes Conférences Publiques
du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble



Université Pierre-Mendes-France de Grenoble
Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE)
Faculté de Droit de Grenoble

*Ouvrage composé au Centre d'excellence Jean Monnet
Collection dirigée par le Pr Catherine Schneider
Maquette, mise en page par Michel Paul
Imprimerie des Ecureuils – 38610 Gières*

© **CEJM Grenoble**, 2010

Préface

Les grandes conférences publiques du Centre d'excellence Jean Monnet ont vocation à favoriser le dialogue entre les universitaires et les acteurs de la société civile sur les grandes questions d'actualité de la construction européenne.

Le Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble, sa Chaire Jean Monnet en droit européen et le Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE) ont accueilli comme professeur invité, et ce pendant le mois de mars 2009, monsieur Werner MENG, Directeur de l'Europa Institut de l'Université de la Sarre.

Ils ont été particulièrement heureux de s'associer le 18 mars 2009 à l'Université populaire européenne de Grenoble (UPEG) pour l'organisation dans l'enceinte de cette dernière d'une conférence publique qui a permis au Professeur Werner MENG de s'exprimer, en juriste mais aussi en militant de la construction européenne, sur la contribution de l'Allemagne à l'intégration européenne

Professeur Catherine SCHNEIDER

Chaire Jean Monnet en droit européen

L'Allemagne et l'Union européenne

Professeur Werner MENG

Directeur de l'Europa Institut
de l'Université de la Sarre

Le titre de mon intervention est certainement très large, trop large pour le temps qui m'est accordé ce soir. Il faut donc privilégier un angle de vision parmi les 360° possibles : politologie, droit, culture, démoscopie ou histoire ? Faut-il avoir le regard du politicien, du journaliste ou celui du chercheur ?

Puisque je suis professeur de droit, le choix sera évident mais c'est seulement un aspect de mon propos. L'autre angle d'approche est celui de l'objet qu'on regarde. Quel est-il ? L'Allemagne. Parler d'elle seulement en tant qu'État serait trop général. On doit choisir les acteurs dont on parle : citoyens, gouvernement, députés, élites, ou juristes ? Je dois donc rétrécir considérablement mon sujet, et je le ferai de la façon suivante : après quelques remarques générales plutôt topiques, je vais me concentrer sur un thème qui relève du droit constitutionnel allemand et européen, mais qui est, et sera même davantage, crucial pour l'avenir de l'Union Européenne avec l'Allemagne comme État membre. Et je serais très heureux de recevoir de mon auditoire des réactions quant à l'attitude des Français et du droit français sur ce que je vais vous rapporter.

Pour commencer, j'évoquerai quelques faits concernant l'opinion publique allemande sur l'Union Européenne. De manière générale il faut conserver à l'esprit la situation particulière de l'Allemagne, qui a rejoint la famille européenne d'abord en 1951 et, plus encore, en 1958 avec les traités de Rome.

Les importantes traditions et une culture considérable n'ont pas empêché l'Allemagne de choisir de s'abandonner aux nazis. Ce choix a eu, pour conséquence, de causer une tragédie incroyable sur le continent européen et bien sûr sur son propre territoire. Après la fin de l'occupation qui en a résulté, on a cherché à redresser la position de l'Allemagne dans le fameux « concert des Etats » en Europe. On a été ainsi heureux qu'un groupe d'hommes fameux, certes déjà assez âgés (et pour cette raison sans doute plus sages que les jeunes générations) tels Jean Monnet, Alcide de Gasperi, Paul Henri Spaak et Konrad Adenauer, puissent diriger ce processus avec la ferme conviction qu'on ne pouvait établir encore une fois un ordre d'après guerre sur les seuls fondements de l'esprit de revanche.

Les résultats furent les Communautés Européennes qui réintégraient l'Allemagne dans la famille des Etats européens et lui donnaient la chance d'un renouveau économique et politique qui n'a pas seulement stabilisé le climat démocratique en Allemagne, mais a aussi considérablement contribué à son essor économique jusqu'à aujourd'hui. Ce succès a aidé certainement le développement extraordinaire des Communautés, qui sont aujourd'hui intégrées dans l'Union Européenne. Les européens ont construit ensemble un succès qui n'aurait pas été possible dans la séparation nationale d'auparavant. Cela a créé, particulièrement dans le noyau de ces communautés sur le continent, un sentiment commun auquel on n'aurait pas pu s'attendre après la deuxième guerre mondiale. Cette histoire de succès a par la suite, attiré 21 nouveaux membres.

L'attractivité de l'Union et de son modèle n'a sans doute pas entièrement - et ici je me permets de formuler un doute - contribué à renforcer ou même simplement préserver le niveau

« d'intégration psychologique » de l'Union. Nous en voyons aujourd'hui les résultats : les difficultés à désigner l'Union comme institution véritablement adaptée aux nécessités de l'élargissement. Mais revenons à l'Allemagne. L'histoire explique aisément pourquoi les Allemands –et je parle de toutes les couches sociales– ont toujours regardé les Communautés Européennes et, après le traité de Maastricht, l'Union Européenne, comme une grande chance, et cela certainement pas seulement sur le plan économique. Je fais partie d'une génération née après la guerre, mais encore dans un pays largement détruit par la guerre. Et en devenant adolescent nous avons beaucoup de difficultés avec la génération de nos parents qui devaient nous expliquer l'inexplicable. Nos premiers contacts avec la jeunesse dans les pays voisins nous ont montré que nous avions à résoudre des problèmes dont nous avons hérité. Nous étions très heureux de pouvoir serrer les mains de beaucoup de futurs amis de notre âge appartenant à des pays voisins et et avec lesquels nous pouvions démarrer un projet commun, constructif et orienté vers le futur – et non pas vers le passé, tout en sachant que nous ne devrions jamais oublier ce qui s'était développé sur notre territoire du fait de nos ancêtres.

Il est donc très facile d'expliquer que « l'idée européenne » a toujours été vivante parmi nous, mais certainement aussi parmi nos parents qui voulaient se libérer du cauchemar de l'histoire. Nous avons transmis cette attitude à la vaste majorité de nos enfants qui ne connaissent plus hélas tellement bien les raisons historiques (ce qui est une carence déplorable parmi les jeunes de cette génération) mais qui ont acquis cette attitude envers l'Europe dès qu'ils ont commencé à s'intéresser aux conditions de leur environnement social.

Il n'est donc pas étonnant que l'intégration dans l'Union Européenne ne soit presque pas remise en cause dans la

plupart des cercles sociaux et politiques en Allemagne. Et je ne me souviens pas de fluctuations véritables dans ce climat stable de consensus sur la valeur, la nécessité et les résultats positifs de cette intégration. En définitive, je ne perçois pas de discussion substantielle sur l'intégration comme un des principes primordiaux de notre Etat, de son histoire moderne et de son futur prévisible. Ce principe est gravé dans notre Constitution, le « Grundgesetz », la « Loi fondamentale », à l'article 23.¹

A cet effet, la Fédération peut transférer des droits souverains par une loi approuvée par le Bundesrat. Peut-être pourrait-on déplorer que cette intégration soit considérée comme quelque chose qui va de soi, mais nous verrons que la question «quelle intégration, combien et avec qui » est bien présente, du moins parmi les élites de la population. Tel est donc l'arrière-plan de l'évaluation et de l'explication des données que je souhaite vous présenter maintenant. La source en est la dernière statistique « Eurobaromètre no. 70 », récoltée régulièrement par la Commission de l'Union européenne. La dernière version

¹ Article 23.1 [L'Union européenne]

Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'Etat de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. A cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. L'article 79, al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels compléments ou modifications.

date de l'automne 2008 et a été publiée en décembre de l'année dernière. La question de savoir si l'intégration est une bonne chose pour l'Allemagne trouve un écho favorable pour 64 % des Allemands. Ce pourcentage doit être comparé avec celui de la France (49%) et celui de la moyenne pour tous les Etats-membres (53%). Cela témoigne bien de la profondeur du ressenti européen des citoyens

La seconde question concerne plutôt leur intérêt économique, et là on voit bien que cette évaluation ne diffère guère. 58 % des Allemands pensent qu'ils bénéficient sur le plan économique de l'intégration européenne. Ils sont en cela en bonne compagnie avec 57 % des Français et 56 % de l'ensemble des Européens. Cela reflète aussi la conviction commune de l'importance du commerce intracommunautaire

Quant à la confiance des citoyens dans les organes européens, on peut observer des réserves différentes. Seulement 43 % des Allemands font confiance à la Commission, comparé à 47 % des Français. Le Parlement Européen est mieux perçu par 52 % des Français, mais seulement par 47 % des Allemands. En général on peut dire, du moins en Allemagne, que ces deux institutions sont considérées comme très éloignées des citoyens. C'est à Bruxelles et Strasbourg, que se tiennent les « Eurocrates ». Le sentiment général est que l'on n'en sait pas assez sur ces acteurs, du moins pour avoir vraiment confiance en eux. On espère que rien n'ira complètement dans la fausse direction, comme cela a été évidemment le cas jusqu'à aujourd'hui Ce résultat est particulièrement déplorable pour le Parlement Européen. Certes, il y aura très prochainement en juin les élections directes, mais qui connaît vraiment ces députés lointains ?

En Allemagne, on vote sur des listes, donc sur des partis et on le fait en conformité avec les attitudes électorales nationales.

Donc on vote en faveur de Mme MERKEL ou de M. STEINMEIER ou en faveur d'un autre des grands de la politique partisane, alors qu'aucun d'entre eux ne sont candidats. Quant aux vrais candidats, ils ne sont pas très connus du peuple. Parfois on les reconnaît en tant qu'anciennes vedettes de la politique nationale qui se sont vu attribuer un mandat à Strasbourg comme rente viagère pour les services rendus et qu'on ne sollicite plus sur le plan national. Cette méconnaissance associée à une indifférence relative est certainement très injuste quand on regarde l'importance croissante du Parlement européen. Cependant ce dernier traite d'aspects techniques auxquels le citoyen moyen ne s'intéresse pas. L'électeur ne pense pas non plus à la Commission, ni à son président futur qui doit être investi par le Parlement. Par ailleurs je suis convaincu que la vaste majorité des Allemands ne connaissent pas le nom du commissaire allemand actuel et ne sont donc pas intéressés davantage pour savoir qui sera le prochain. On a l'impression que cette majorité persiste à penser que toute décision politique importante est toujours prise à Berlin même si elle n'a que des impressions assez vagues sur ce qu'on y fait. Tout va bien pour cette majorité si certains besoins personnels sont satisfaits et garantis. Sinon elle pense qu'on doit changer le gouvernement à Berlin et elle n'accepte donc pas les arguments selon lesquels ce gouvernement de Berlin n'est plus responsable des choses qui sont en réalité tranchées à Bruxelles et Strasbourg. Cette majorité des citoyens allemands est donc très proche, mais certainement de manière beaucoup moins raffinée, des idées que les juristes qualifient de légitimation démocratique indirecte des pouvoirs de l'Union ou de ses piliers. Ainsi le gouvernement de Berlin est-il responsable si quelque chose est bien ou mal géré à Bruxelles et je suppose que cela est très similaire dans les autres Etats membres. C'est certainement la raison pour laquelle on ne laisse pas de véritable pouvoir législatif au Parlement à

Strasbourg et qu'on décide la plupart du temps au Conseil par consensus, et ce alors même qu'on a de temps en temps des discussions très vives sur la pondération des votes.

On n'aura jamais de vrai parallélisme entre l'Union et les Etats membres comme puissances publiques sur le terrain de la communauté supranationale tant que la structure de cette Union restera en l'état actuel, c'est-à-dire une Union d'Etats souverains dont le vrai centre de décision final reste inter-gouvernemental. Il ne peut avoir de changement seulement par la fusion dans un Etat fédéral. Bien évidemment mais ce n'est pas un développement actuellement prévisible.

Le seul pouvoir européen auquel une majorité Allemands fait vraiment confiance est la Banque Centrale. Elle est à Francfort et elle a succédé à la très connue Bundesbank et à en laquelle on accordé beaucoup de crédit en Allemagne parce que le résultat de son action a été quelque chose de solide à savoir le D-Mark. Aujourd'hui l'Euro est bien accepté en Allemagne (on a pu l'adopter beaucoup plus facilement que d'autres Etats membres grâce au taux d'échange très commode de 2 à 1). La Banque Européenne semble très bien remplir ses missions, et par voie de conséquence 56 % des Allemands lui font confiance, en comparaison de 44 % des Français et de 48 % de l'ensemble des Etats Européens.

La majorité de ces citoyens semblent se sentir concernés par l'image de l'Union dans le monde : seulement 45 % du total, 48 % des Allemands et 46 % des Français pensent que cette image est bonne. C'est donc intéressant : on ne sait pas grand chose des mécanismes positifs de coopération dans l'Union, mais on est soucieux de la mauvaise image que donnent les frictions permanentes entre les Etats membres dans les politiques les plus cruciales et particulièrement dans la politique étrangère. L'Europe et son image sont donc vraiment

l'objet d'une attention certaine, ce qui paraît rassurant pour les Européens convaincus que nous sommes.

Mais est-ce que l'Europe est une forteresse qui peut nous protéger des effets négatifs de la mondialisation ? 47 % des Allemands disent que oui tandis que 56 % des Français en doutent. Les uns sont 3 % au dessus, les autres 10 % au dessous de la moyenne. Cela semble refléter une confiance plus profonde en Allemagne. C'est aussi l'explication des 50 % d'Allemands qui font confiance à l'Union pour permettre à tous les citoyens européens de mieux bénéficier des effets positifs de la mondialisation. La moyenne de l'ensemble des européens est ici de 48 %, alors que seulement 35 % d'entre eux disent avoir une très grande confiance.

Une sorte d'esprit de corps des anciens protagonistes de l'intégration peut expliquer la tendance. S'agissant des jeunes, les opinions sur l'élargissement de l'union sont les suivantes seulement 38 % des Allemands et 36 % des Français pensent que cela a renforcé l'Union, tandis que 48 % des Allemands et 54 % des Français sont d'avis que l'élargissement a conduit à un affaiblissement de l'intégration.

Enfin on devrait peut-être souligner que, malgré tous les problèmes engendrés par l'unification allemande, 84 % des Allemands de l'Est et 72 % des Allemands de l'Ouest se disent convaincus que la chute du mur de Berlin a été une source de bénéfices pour l'Union européenne. Une constance de l'opinion en Allemagne est celle d'une grande confiance malgré l'insuffisance des connaissances sur l'Union.

La démocratie se déploie dans les capitales, les affaires technocrates au sein l'Union. Or le fait que plus de 80 % de la législation économique est élaborée et décidée à Bruxelles et

Strasbourg n'est pas suffisamment étudié, parce qu'il n'existe pas de véritable prise de conscience, que cette partie de la législation n'est pas purement technocrate : on juge qu'elle est partiellement fondamentale pour les structures et les activités dans l'ordre économique de l'Union.

Par ailleurs on ignore encore trop que la communautarisation partielle du troisième pilier de l'Union ouvre un champ totalement nouveau de législation substantielle pour la vie quotidienne dans tous les Etats membres.

Donc on ne trouve guère de questionnements sur le déficit démocratique qu'on pourrait constater dans l'Union ou sur les limites possibles d'une réduction des souverainetés des Etats membres en faveur de l'union. Mais, à ce niveau il faut constater qu'il existe une différence considérable entre les citoyens en général et les élites politiques ou encore les juristes en Allemagne. Il y a des hommes politiques qui sont très sceptiques quant à l'approfondissement de l'intégration sans un changement fondamental de la structure de l'Union. Ils craignent de perdre trop d'influence sur les développements importants dans le futur de l'Europe. Les juristes, et particulièrement les spécialistes de droit constitutionnel, sont en partie hantés par les perspectives d'une diminution latente du contrôle démocratique qui résulterait d'un transfert continu des fonctions législatives sans renforcement concomitant des structures démocratiques. Le sentiment de ces élites concernant l'intégration européenne a un peu changé après tous ces échecs et la grande publicité faite au développement progressif des structures démocratiques de l'Union.

La doctrine du droit européen en Allemagne entre les années 60 jusqu'au milieu des années 70 était enthousiaste en constatant l'arrivée de cette nouvelle masse de droit commun – droit nouveau, détaché du droit international public et

supérieur à tout droit national, y compris le droit constitutionnel. Ce fut un choc parmi les spécialistes du droit communautaire quand, en 1974, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe décida que la garantie des droits fondamentaux offerte par la Constitution allemande demandait un contrôle du droit communautaire au regard de l'absence de législation parlementaire légitime et de catalogue qualifié de droits fondamentaux. La Cour reprend une ancienne formule et commence par affirmer que le droit communautaire n'est ni droit national ni droit international public commun mais un droit autonome. La loi fondamentale admettrait d'ouvrir le droit allemand au droit communautaire (donc pas de transférer des pouvoirs), mais seulement dans les limites de la structure fondamentale de la Constitution. Une telle décision constituait la négation de la primauté générale du droit communautaire et la revendication d'un contrôle par les juridictions nationales sur ce droit

Le raisonnement de la Cour était apparemment influencé par le fait que de plus en plus de pouvoirs étaient remis à la Communauté, et que la vie des individus dans les Etats membres était donc progressivement et directement gérée par le droit communautaire, sans que ce développement soit contrebalancé par une démocratisation croissante et une garantie claire des droits fondamentaux dans le droit communautaire.

Les organes de la Communauté ont bien fait de ne pas ouvrir une procédure de manquement contre l'Allemagne, mais de comprendre que quelque chose de fondamental était arrivé dans la jurisprudence allemande, à savoir un retour à la rigueur du constitutionnalisme. Le zèle communautaire se refroidissait parce que l'on se rendait compte que le pragmatisme institutionnel du développement initial de l'intégration européenne ne pouvait plus être accepté si la

Communauté devenait un pouvoir considérable qui se substitue partiellement aux États. On n'était pas prêt de sacrifier l'acquis démocratique et la garantie des droits fondamentaux à une intégration qui était le fait principal de l'administration et des gouvernements. C'est pourquoi on commença à renforcer la légitimation et les pouvoirs du Parlement et à élaborer des déclarations solennelles touchant aux droits de l'homme. La Cour Constitutionnelle allemande a réagi en 1986 en constatant que désormais la protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux dans les communautés européennes était suffisamment développée pour que la Cour constitutionnelle n'exerce plus son contrôle sauf dans des cas où il serait clair que les Communautés ne protégeraient les droits fondamentaux au même niveau que celui garanti par la loi fondamentale. Il était donc clair qu'on ne contrôlait pas chaque application de ces droits même si elle était erronée, mais seulement des déviations délibérées. En outre, on disait que la protection des droits fondamentaux dans le droit communautaire ne devrait pas être complètement parallèle à la protection selon la conception allemande.

C'est seulement l'aspect de cette protection qui serait immuable pour le pouvoir allemand et qui serait par conséquent indispensable même si des pouvoirs étaient transférés aux Communautés. Ce sont les articles 19.2 de la loi fondamentale² et 79.3³ qui marquent le niveau indispensable de protection par l'Allemagne ou, alternativement, par l'Union Européenne. Mais puisqu'on se satisfaisait du niveau de protection générale dans le droit communautaire, cela

² Cf. article 19.2 « Il ne doit en aucun cas être portée atteinte à la substance d'un droit fondamental ».

³ Cf. article 79.3 « Toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe du concours des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 (dignité de l'homme) et 20 (les buts principaux de l'état), est interdite ».

équivalait plus ou moins à une renonciation pour le futur au contrôle de la Cour.

Cette paix entre les cours fut de nouveau dérangée par la décision « Maastricht » de la Cour de Karlsruhe qui réclamait en 1993 une position égale à celle de la Cour européenne quand il s'agissait de la protection des droits fondamentaux en Allemagne contre l'excès de pouvoir européen. Cependant après un changement de composition de la Cour, celle-ci devait revenir en 2000 à son opinion antérieure, c'est-à-dire la retenue en faveur des compétences de la Cour de Luxembourg.

Néanmoins, la décision « Maastricht » restait une source de conflit d'une plus grande ampleur dans un autre aspect de son contenu. Les véritables buts des requérants dans cette procédure avaient été de faire déclarer la nullité de l'adhésion allemande au traité de Maastricht et donc de mettre fin à l'intégration progressive de l'Allemagne dans l'Union tant que celle-ci serait structurée par ce traité. La Cour ouvrait pour la première fois sa procédure à de telles requêtes en stipulant que chaque citoyen possédait un droit à ce que le Parlement à Berlin ne puisse pas perdre ses compétences face à une Union qui ne remplirait pas les conditions démocratiques mentionnées aux articles 79.3 et 20.1⁴ de la loi fondamentale

Le point important dans cette formule est le principe de la démocratie. Tandis que, dans le passé, la Cour avait toujours toléré les déficits démocratiques des Communautés, elle renforçait désormais son contrôle puisque plus de 80 % du droit économique était réglé par l'Europe et qu'environ la

⁴ Cf. article 20.1 « La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social »

moitié de toutes les lois allemandes étaient prédéterminées par le droit européen.

La concession d'un droit de recours à chaque citoyen pour faire contrôler le degré et les conditions de l'intégration de l'Allemagne dans l'Union européenne a été la première surprise de cette décision. Il devenait clair que la Cour elle-même voulait avoir un tel contrôle et qu'elle voulait que le groupe potentiel de plaignants soit le plus grand possible.

Sans doute allait-il toujours de soi que les groupes politiques du Parlement et les Etats fédérés pouvaient porter plainte contre chaque pas fait vers une intégration plus étroite. Mais la Cour ne faisait pas confiance aux politiciens dans leurs organisations de droit constitutionnel. Il était certes connu qu'il existait quelques députés particuliers au sein des parlements et quelques universitaires en droit constitutionnel ou encore en économie qui étaient très critiques vis-à-vis de l'intégration européenne et décidés à saisir la Cour pour empêcher, ou du moins freiner, une dynamique future dans ce sens. C'était un contraste intéressant avec le désintérêt pour l'intégration du peuple allemand en général, désintérêt néanmoins favorable à cette intégration

Pourquoi la Cour voulait-elle assumer ce contrôle ? L'une des raisons était certainement qu'elle comportait en son sein un professeur de droit public très profilé et qui critiquait vivement l'attitude des professeurs allemands pro européens, attitude qui consistait à utiliser l'argument selon lequel l'intégration était un phénomène tout à fait nouveau et particulier et qui pourrait échapper à la rigueur des modes de raisonnement ancrés depuis longtemps dans le droit constitutionnel allemand. Mais, d'autre part, certainement tous les juges se rendaient compte qu'on risquait de diminuer le contrôle démocratique des parlementaires en transférant de plus en

plus de domaines de législation et d'administration au niveau européen. En effet, le développement de la démocratie dans l'Union, et plus particulièrement la position faite au Parlement européen, allait beaucoup plus lentement que le transfert de pouvoirs à cette même Union. Certes, grâce à son pouvoir de décision finale en matière budgétaire, le Parlement lui-même possédait un levier contre les autres organes et contre les Etats membres. De même pouvait-il, pas à pas, acquérir le droit de co-législation mais il n'avait pas le droit d'initiative législative et ne pouvait rien faire sans la Commission et le Conseil. L'Union était en définitive toujours contrôlée par les administrations et elle l'est encore aujourd'hui.

J'ai déjà mentionné que, dans la perception des citoyens allemands, c'est vraiment le gouvernement fédéral qui est responsable pour les décisions –politiques mais aussi législatives– dans l'Union. Mais, bien évidemment, même cette responsabilité diminue au fur et à mesure de l'accroissement des décisions où on applique, au Conseil, le principe de vote majoritaire. Si dans la pratique on cherche toujours, si c'est possible, le consensus, ce n'est pas une véritable garantie au sens entendu rigoureusement par le droit constitutionnel. Il est même avéré qu'il existe différentes pratiques de veto institutionnalisés, du compromis de Luxembourg à celui de Ioannina.

Mais la Cour de Karlsruhe n'est pas puriste. Elle sait très bien qu'une institution internationale complexe comme l'Union européenne ne peut pas suivre les mêmes règles que celles applicables à un Etat démocratique. Ces particularités de l'internationalisation sont déjà acceptées par la Constitution elle-même qui est particulièrement ouverte à l'intégration comme à l'internationalisation (c'est aussi une conséquence de la situation historique de la nouvelle Allemagne d'après-guerre). Par conséquent, elle fonde son contrôle sur la théorie

d'une démocratie indirecte suffisante. Pour cela, elle combine plusieurs ingrédients : les pouvoirs attribués d'une façon prévisible et contrôlable et ce qu'elle appelle un « certain niveau de légitimation ». C'est une combinaison de légitimité nationale et de légitimité européenne. Puisque la légitimité du Parlement européen n'est pas encore suffisamment développée (par exemple parce que le poids du vote de chaque citoyen européen est considérablement différent selon sa provenance, grand Etat ou État très petit), elle doit être combinée avec la légitimité des parlements nationaux. Après tout, ce sont eux qui donnent leur consentement au transfert de pouvoirs en faveur de l'Union. Pour assurer la responsabilité de ces parlements, il est nécessaire que ce transfert se fasse d'une façon claire, prévisible, et en même temps strictement délimitée. Cela peut garantir la responsabilité finale du Parlement national propres aux particularités de la démocratie indirecte et même justifier la perte du droit de veto du gouvernement national dans un Conseil qui décide de plus en plus à la majorité. Cette soumission possible à la volonté d'autres Etats est, elle aussi, acceptée par la Constitution ouverte à l'intégration dans une communauté supranationale.

Le concept, selon lequel la légitimité démocratique trouve sa source à la fois dans les parlements nationaux et dans le Parlement européen est une notion dynamique. Il ne semble en effet pas exclu et, que l'accroissement du contrôle démocratique de la part du Parlement de Strasbourg puisse justifier une diminution du contrôle des parlements nationaux. Mais, dans le système du traité de Maastricht, la Cour constitutionnelle ne parle que d'un « étayage démocratique » apporté par le Parlement européen. Cela démontre, que la Cour attribue toujours la prépondérance du contrôle démocratique aux parlements nationaux. Et cela lui semblait être normal, puisque l'Union n'est pas un Etat de droit commun mais un lien supranational d'Etats nations.

Certainement, la Cour n'exclut pas que le Parlement européen puisse développer une légitimité plus directe, non seulement par les modalités de son élection mais aussi par le développement croissant des particularités propres à un Parlement démocratique : la compétition et la coopération libre et permanente entre les pouvoirs sociaux, les intérêts et idées politiques, le développement de procédures de décision transparentes et intelligibles, et la possibilité que les électeurs puissent communiquer avec leur parlement dans leur propre langue.

Ainsi semble-t-il clair que cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande ne développe pas des limites extérieures et ultérieures à la possibilité de l'Allemagne de s'intégrer à une union toujours plus étroite comme le dit le préambule du traité de la communauté. La Cour veut seulement s'assurer, qu'à chaque étape de ce développement le contrôle démocratique sera garanti. Cette jurisprudence a aussi pour fonction de prévenir les politiques de maintenir la proportionnalité entre les responsabilités démocratiques et les compétences substantielles.

Si les parlements nationaux restent les responsables primaires, il leur faut conserver suffisamment de compétences propres. Car c'est dans ces parlements que les peuples européens peuvent développer par leurs représentants de nouvelles idées, intellectuelles, sociales et politiques. On ne devrait pas réduire ces parlements à être seulement des points de repère pour la légitimation indirecte du pouvoir européen. Il faut donc laisser –jusqu'à ce que le Parlement européen devienne aussi légitime qu'un parlement national– aux parlements nationaux des compétences suffisantes. Un élément de cette garantie réside dans le principe de subsidiarité, mais ce n'est apparemment pas suffisant. La structure actuelle de la Communauté

supranationale ne pourrait pas tolérer une prépondérance du pouvoir européen.

Reste le problème de savoir quand la balance affiche déséquilibre et prépondérance. Dans le cas concret du traité de Maastricht, la Cour de Karlsruhe a décidé que la structure actuelle de l'Union était toujours en conformité avec les principes énoncés. Les transferts de pouvoirs étaient relativement concrets et limités. Même la clause générale de l'article 235 C.E. est considérée comme suffisamment prévisible. Néanmoins, on perçoit déjà à l'horizon les limites ouvertes par le contrôle de la Cour quand elle affirme qu'une application trop extensive et libérale de transferts de pouvoirs généraux aboutirait à l'inapplicabilité des règles de droit dans la république fédérale.

Et la remarque selon laquelle l'Union est toujours à l'heure actuelle au premier abord une communauté économique pourrait laisser prévoir qu'une intégration au-delà de ce point pourrait poser des problèmes constitutionnels en Allemagne. De même, il n'est pas très réconfortant de lire dans cette décision que, si l'intégration dépassait un jour les limites constitutionnelles allemandes, la République Fédérale devrait quitter l'Union. Même si le résultat de cette décision reste toujours favorable à l'intégration, le message est clair et inquiétant parce que c'est dorénavant à la fin de chaque cycle de développement dynamique de l'Union, que la Cour de Karlsruhe s'érigera en arbitre final du succès ou de l'échec. Il est vrai, que jusqu'alors la Cour a combiné la rigueur pas du tout inappropriée des méthodes constitutionnelles avec la flexibilité de son application à la réalité de l'Union. On ne peut pas présumer, que les juges constitutionnels seront moins enclins à favoriser une intégration européenne. Mais les solutions des prochaines affaires deviennent imprévisibles. Qu'est-ce que la réserve de « tâches suffisantes » pour le

Bundestag ? Et quand a-t-on transféré trop de pouvoirs à l'Union ? Combien de progrès dans le statut du Parlement Européen seront nécessaires pour pouvoir transférer plus de compétences ? Et quelle structure sera considérée comme un progrès ? C'est une somme de questions qui restaient ouvertes après la décision Maastricht.

Cette insécurité a des conséquences à la fois positives et négatives. Les politiques, et pas seulement en Allemagne, ont reçu un signe très clair qu'il y a des limites au transfert de pouvoirs de décision du Parlement à l'exécutif, et ce même dans le but louable de l'intégration européenne.

Plus de démocratie et une protection renforcée des droits fondamentaux, ont entre temps figuré dans les motivations de l'élaboration de la Charte des droits et de la Constitution. Cependant, l'histoire récente nous montre avec beaucoup d'évidence que l'hétérogénéité entre les 27 Etats membres mène à des situations où le raisonnement de type constitutionnel n'est plus la préoccupation primordiale des politiques. Et les compromis des diplomates ne sont pas dessinés pour donner satisfaction aux cours constitutionnelles. Il y a là des problèmes supplémentaires pour le futur de l'intégration européenne. Mais il existe aussi particulièrement, dans la crise actuelle et dans l'environnement modifié de la politique étrangère, une opinion très claire selon laquelle il est nécessaire d'accroître notre intégration afin de jouer un rôle adéquat parmi les puissances de ce globe et de pouvoir réagir avec la force nécessaire aux enjeux, aux risques et aux dangers de la globalisation économique.

Ce qui est inquiétant, c'est qu'une Cour (une chambre de 9 juges) pourrait mettre fin à la participation allemande à l'Union et par cette menace faire indirectement pression sur 27 gouvernements pour éviter ce résultat dangereux. Mais

c'est aussi très inquiétant pour la plupart des Allemands qui –je l'ai rapporté– veulent être intégrés à l'Union. Mais cela n'intéresse pas les juges qui ne tranchent pas selon l'opinion publique. Ce qui est encore plus inquiétant est que cette menace est très vague puisque les termes utilisés sont eux-même imprécis.

Il est peut-être intéressant d'évaluer de manière comparative le point de vue du gouvernement et celui des citoyens. Le gouvernement doit participer au développement de solutions qui soient acceptables par les autres Etats membres et en même temps par le Parlement à Berlin et à la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Or, d'après la jurisprudence de cette Cour, le gouvernement ne peut pas être vraiment certain que telle ou telle solution sera toujours considérée comme conforme à la Constitution et il en est plus particulièrement ainsi quand il s'agit de compromis entre les Etats.

Il en est ainsi, parce que les critères de constitutionnalité énoncés par la Cour constitutionnelle ne sont ni quantifiables ni absolument clairs. L'insécurité est donc une constante nécessaire du gouvernement fédéral lorsqu'il négocie. Il ne sera donc jamais complètement fiable. Il peut vérifier par avance la position de la majorité de son Parlement, mais il ne peut jamais prévoir la position de la Cour constitutionnelle

De l'autre côté, qui est celui du point de vue des citoyens, il y a le double souci de la sauvegarde des droits fondamentaux et du respect de la démocratie. Le premier semblait être assuré par la jurisprudence que j'ai citée. Mais la démocratie reste le flanc ouvert. D'une part, il semble clair qu'on ne doit pas affaiblir la démocratie pour laquelle tant d'hommes ont lutté sur notre continent. D'autre part, il paraît tout aussi clair que les formes et les modèles de la démocratie ne sont pas tout à fait concordants dans 27 Etats différents. On ne peut donc pas

s'attendre à ce que le modèle allemand soit complètement transposé au plan européen. La Cour constitutionnelle en est bien consciente. Mais où est la limite des divergences admissibles ? Et quel est l'intérêt de l'individu de vivre dans un État où la démocratie est affectée de telle façon qu'il ne peut plus le tolérer ? Il n'y a pas de modèle pour une telle décision.

La Cour constitutionnelle doit réconcilier ces deux positions. Quand le contrôle démocratique n'est-il plus assuré ? Jusqu'où la nécessité d'une intégration supranationale peut-elle demander des déviations du modèle interne ? Les réponses sont extrêmement difficiles et c'est pourquoi ce type de décisions est nécessairement accompagné d'incertitude. Ce ne sont pas seulement des réflexions académiques que je vous rapporte ici, parce que cette insécurité est apparue particulièrement éclatante au cours des dernières semaines. En février il y a eu une procédure orale devant la Cour de Karlsruhe : une procédure sur requêtes d'universitaires, et de la fraction du parti gauchiste du Bundestag relative à la ratification du traité de Lisbonne et des révisions constitutionnelles conséquentes.

Ce traité est le substitut de la Constitution européenne qui a échoué en 2005. Il a quand même préservé la substance de cette Constitution, avec un nouvel habillage dans un environnement institutionnel un peu différent. Il comporte les améliorations qui sont nécessaires du fait de l'adhésion de 12 nouveaux Etats membres au cours des dernières années. De plus, il contient un transfert de nouvelles compétences à l'Union, y compris une importante partie de l'ancien troisième pilier, dont l'immigration, la police et la justice pénale. Au-delà, il prévoit que plus de décisions législatives au sein du Conseil seront prises à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité. Et finalement la co-législation du Conseil et du

Parlement européen devient la règle. Cela veut donc dire : plus de participation démocratique directe par le Parlement européen qui néanmoins n'est toujours pas encore élu en conformité avec les règles inhérentes à la démocratie dans tous les Etats membres. En outre, le contrôle démocratique indirect est diminué puisque la règle du vote majoritaire ne laisse pas aux gouvernements nationaux un contrôle sur les résultats des décisions.

Le traité de Lisbonne a, jusqu'alors, été ratifié par 24 Etats membres. En Irlande, il a été refusé par référendum, mais la reprise de ce vote est prévue et le résultat sera probablement positif. En Tchéquie, on attend le consentement final du Sénat. C'est seulement en Allemagne, où le consentement parlementaire ne posait pas de problème, que la ratification est suspendue jusqu'à la décision finale de la Cour constitutionnelle. Si la Cour déclarait que la loi de ratification est inconstitutionnelle, ce serait la fin du traité de Lisbonne, puisqu'une renégociation après tant de temps semble être politiquement impossible.

Cela pourrait causer une crise dangereuse pour l'Union européenne : très probablement un blocage des élargissements futurs, un blocage des potentialités de développement d'un approfondissement de l'intégration dans le noyau historique de l'Union et la paralysie du tandem franco-allemand comme moteur de l'intégration.

Pourquoi ce danger est-il apparu en Allemagne, alors que cette dernière n'a pas même réellement remis en question la Constitution pour l'Europe ? Il y a certainement plusieurs raisons. L'une semble être un clivage entre la population en général et certains intellectuels : ces derniers, ou bien ont le souci de la démocratie, ou bien se servent du droit constitutionnel pour éviter l'approfondissement de

l'intégration. Au sein de la Cour elle-même, on n'a pas l'impression qu'il existe de telles préoccupations politiques. C'est seulement le souci de la préservation d'un principe constitutionnel fondamental qui sera décisif. On ne doit pas nécessairement être trop pessimiste. Jusqu'à présent, la Cour a toujours montré qu'un rigorisme constitutionnel inspiré de la tradition allemande n'est pas adapté aux nécessités de l'intégration supranationale. Il semble donc assez improbable qu'elle puisse faire tomber le traité de Lisbonne. Mais la procédure orale a montré qu'un simple «oui» de la Cour n'est pas aussi pas certain. Il serait en effet possible qu'elle oblige le gouvernement à discuter avec le Parlement fédéral de façon plus ample l'ensemble de la législation arrêtée au sein du Conseil, voire à voter au Conseil comme il aura été mandaté par le Parlement. Ou bien, et dans une moindre mesure, la Cour pourrait donner au Parlement fédéral un droit d'interpeller le gouvernement pour lui donner un tel mandat. Cela conduirait certainement à ralentir la législation européenne.

Reste le problème de la perte d'influence des gouvernements au sein du Conseil. Mais là il y a, grâce à la ténacité polonaise, un régime de transition jusqu'à 2014 qui prévoit une sorte de veto des gouvernements pour les décisions du Conseil. La Cour pourrait obliger le gouvernement allemand à renégocier une telle solution pour après 2014. Mais cela n'irait certainement pas dans le sens du renforcement de la supranationalité ou de l'efficacité de l'Union européenne. Toutefois, cette situation prouve qu'il est temps d'améliorer les structures démocratiques de l'Union. Puisque le contrôle indirect aboutit à un tel affaiblissement de l'intégration, la seule solution serait le renforcement du contrôle direct. Cela impliquerait que le Parlement européen soit élu selon une loi électorale commune à tous les Etats membres de l'Union et que le système d'égalité de la représentation de tous les

citoyens remplace l'attribution plutôt diplomatique des sièges au Parlement européen.

Sans cette réforme, il ne semble plus possible que les pouvoirs de l'Union puissent encore dans le futur être augmentés. Pendant la procédure orale, un juge demandait pourquoi on a inventé et pourquoi on continue de cultiver, dans les organes de l'Union, des structures de décision artificielles et qui ne répondent pas aux nécessités d'une vraie démocratie. Pourquoi, disait-il, ne pas créer un État fédéral ? Je crois que la volonté de créer un tel Etat n'existe pas suffisamment dans la plupart des Etats membres, du moins pas dans un futur prévisible.

On doit donc poursuivre dans cette culture d'un modèle institutionnel sui generis, qui continuera de se heurter toujours aux principes des Etats nationaux démocratiques, mais qui sera néanmoins la seule option offerte aux Européens pour maintenir et développer une intégration qui est absolument nécessaire pour préserver la paix, la prospérité et le poids politique de l'Europe dans le monde.



ANNEXE

Source : <http://www.bundesregierung.de>

Article 23 [L'Union européenne]

(1) Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne qui est attachée aux principes fédératifs, sociaux, d'Etat de droit et de démocratie ainsi qu'au principe de subsidiarité et qui garantit une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. A cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat. L'article 79, al. 2 et 3 est applicable à l'institution de l'Union européenne ainsi qu'aux modifications de ses bases conventionnelles et aux autres textes comparables qui modifient ou complètent la présente Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels compléments ou modifications.

(2) Le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible.

(3) Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag. Les modalités sont réglées par la loi.

(4) Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

(5) Dans la mesure où des intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la

Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du Bundesrat. Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat doit être prise en considération de manière déterminante lors de la formation de la volonté de la Fédération; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée. Dans les affaires susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes de la Fédération, l'approbation du gouvernement fédéral est nécessaire.

(6) Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante dans les domaines de la formation scolaire, de la culture, de la radio et de la télévision, l'exercice des droits que possède la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne sera confié par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'Etat doit être préservée.

(7) Les modalités relatives aux alinéas 4 à 6 sont réglées par une loi requérant l'approbation du Bundesrat.

