

Conflit constitutionnel au cœur de la zone euro : la Banque centrale est-elle « maître de l'univers » ?

Le 5 mai dernier, la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe (*Bundesverfassungsgericht*), la plus haute juridiction de cet État fédéral, a rendu un arrêt dans lequel elle estime que la Banque centrale européenne (BCE) a outrepassé son mandat en adoptant, dès 2015, un programme d'achats de titres publics sur les marchés. Même si la décision rendue ne concerne pas les mesures de la BCE et de l'Union face à la pandémie, mais la stratégie monétaire engagée par la BCE depuis 2015, cet arrêt intervient en pleine crise économique liée au COVID-19, alors que l'institution monétaire de Francfort joue un rôle majeur dans le cadre de la politique économique. Dans la zone euro, la politique monétaire est définie et mise en œuvre par la **Banque centrale européenne (BCE)**, institution indépendante des États membres, qui peut créer, par son action, les conditions d'une demande dynamique car la monnaie exerce une influence sur la production réelle (voir le cours de spécialité en première « [Qu'est-ce que la monnaie et comment est-elle créée ?](#) »)

La crise actuelle a encore une fois démontré ces dernières semaines que la Banque centrale européenne doit agir fortement et promptement pour empêcher une crise de confiance sur le marché monétaire et prévenir un effondrement du crédit susceptible de paralyser l'économie. Mais les fortes tensions sur le marché obligataire ont aussi démontré que la BCE a un rôle très important pour faciliter aussi le **financement** des plans de relance budgétaire des États, par des programmes de rachats massifs de titres publics.

L'arrêt du 5 mai 2020 de la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe porte uniquement sur le programme d'achats d'actifs du secteur public sur le marché secondaire des titres, adopté par la BCE en mars 2015. Ce programme s'inscrit dans le cadre du « **quantitative easing** » (assouplissement quantitatif), qui avait marqué pour la BCE un tournant dans sa stratégie de politique monétaire. Afin de réaliser son objectif principal de stabilité des prix, le Conseil des gouverneurs avait en effet décidé en 2015 une série de programmes d'achats de titres du secteur privé et public par les banques centrales de la zone euro, alors confrontée à un risque déflationniste. Or, ce programme a été contesté en Allemagne en raison de ses effets sur la **politique budgétaire** et du risque de financement monétaire des déficits publics. Un recours a alors été déposé contre la décision de la BCE devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe par des dirigeants politiques et des citoyens allemands. La BCE aurait selon eux en quelque sorte outrepassé ses pouvoirs, en allant au-delà du consentement donné par le Bundestag, le Parlement Allemand, et au-delà des compétences qui lui ont été attribuées dans le cadre du traité de Maastricht.

Dès lors, en dehors de l'aspect technique du débat, en quoi la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai a-t-elle une portée potentiellement considérable ? En réalité, elle s'apparente à un ultimatum, car elle donne trois mois à la Banque centrale européenne (BCE) pour démontrer que ses achats d'actifs sont justifiés, sous peine d'interdire à la Bundesbank, la banque centrale nationale allemande, d'acheter des emprunts d'États de la zone euro pour le compte de la BCE ! Ce jugement est un revers pour le programme d'achats de titres publics (Public Sector Purchase Programme, PSPP), l'un des principaux outils du plan d'assouplissement quantitatif (« **quantitative easing** ») de la BCE, souvent contesté en Allemagne par des dirigeants politiques et des citoyens, mais qui a permis depuis 2015 de limiter, dans la zone euro, les coûts de financement des États membres en maintenant des taux d'intérêt bas sur les marchés obligataires (voir le cours de spécialité en première « [Comment les agents économiques se financent-ils ?](#) »)

Pourtant, selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui a, à plusieurs reprises rendu des décisions sur cette question, l'achat de titres publics sur les marchés secondaires ne constitue pas un financement monétaire interdit par l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce dernier prohibe en effet aux banques centrales d'accorder des crédits et des découverts aux États membres afin d'éviter de nuire à la discipline budgétaire. Le programme de rachat de titres publics relève des instruments légitimes de **politique monétaire** selon la Cour européenne, de telle sorte que « *la mise en œuvre de ce programme n'équivaut pas à l'acquisition d'obligations sur les marchés primaires et n'a pas pour effet de soustraire les États membres à l'incitation à conduire une politique budgétaire saine* ».

La décision de la Cour Constitutionnelle allemande du 5 mai a aussi été abondamment commentée car elle a relancé une nouvelle fois le débat sur la gouvernance de la zone euro et l'indépendance

statutaire de la Banque centrale européenne (BCE), et interrogé la pertinence juridique des actions que mène cette institution supranationale, au regard des traités européens. Si dans son communiqué de presse, la Cour allemande prend soin de préciser que sa décision ne concerne aucune des mesures prises par l'Union européenne ou la BCE pour répondre à la crise du coronavirus, elle pourrait, en critiquant la légalité même de la stratégie de la BCE, affaiblir sa crédibilité face aux marchés, puisque le programme d'achats d'urgence de titres publics (*Pandemic Emergency Purchase Programme* PEPP), décidé en mars, constitue l'une des mesures les plus significatives face à la crise liée au coronavirus. De surcroît, la décision de la Cour constitutionnelle allemande pourrait remettre en cause la supériorité du droit communautaire européen sur les droits nationaux, et fragiliser la construction européenne si d'autres cours constitutionnelles font de même. Elle a en effet déjà entraîné un début de conflit juridique au sein de l'Europe, puisque la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a récemment rappelé qu'elle était « *seule compétente* » à se prononcer sur la conformité au droit européen des initiatives prises par les différentes instances européennes. Et la présidente de la Commission de Bruxelles, l'Allemande Ursula von der Leyen, a même évoqué la possibilité du déclenchement d'une procédure de sanction contre l'Allemagne. La tension est montée d'un cran encore quand dans une interview, accordée à la *Süddeutsche Zeitung*, l'un des juges de la Cour allemande, Peter Huber a déclaré que la BCE ne doit pas se prendre pour un « *maître de l'univers* ».

Face au risque d'un conflit constitutionnel inextricable qui pourrait fragiliser l'intégrité de l'euro et par ricochet toute la construction européenne et son édifice juridique (voir le cours de terminale « [Quelle place de l'Union européenne dans l'économie globale ?](#) »), dans des temps particulièrement difficiles pour l'économie du continent, la Chancelière allemande Angela Merkel a évoqué l'hypothèse d'une sortie de crise par le haut. Elle a en effet précisé que l'arrêt de la Cour de Karlsruhe « *devait nous motiver pour en faire plus afin d'accélérer l'intégration dans le domaine de la politique économique* » et qu'il doit y avoir selon elle, « *davantage, et pas moins, d'intégration. Il ne peut pas être dit que changer les traités serait tabou* ».

