

Rapport sur l'arrêt rendu le 30 juin 2009 par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (Cour de Karlsruhe) au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne

Sommaire

Page suivante

N° 119

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 novembre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'arrêt rendu le 30 juin 2009 par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (Cour de Karlsruhe) au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne,

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

L'arrêt rendu le 30 juin 2009 par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne - communément appelée

Cour de Karlsruhe - au sujet de la loi d'approbation du traité de Lisbonne apparaît comme une décision de grande importance.

En effet, la Cour a voulu approfondir la démarche qu'elle avait engagée dans le cas du traité de Maastricht, en se livrant notamment à un effort de clarification portant sur la nature de l'Union et la signification des principes démocratiques dans le cadre de la construction européenne.

La portée de cet effort est d'autant plus grande que l'Allemagne est l'État membre le plus importante de l'Union et que, au sein du système institutionnel allemand, la Cour de Karlsruhe dispose, comme on le verra, de larges pouvoirs, assez comparables *mutatis mutandis* à ceux de la Cour suprême américaine.

En même temps, cet arrêt est controversé. Certains lui reprochent de reposer sur une conception dépassée des conditions de la démocratie, d'autres craignent qu'il ne contribue à freiner les progrès de la construction européenne, particulièrement dans certains domaines, d'autres encore y voient un symptôme d'un moindre engagement européen de l'Allemagne.

Il était nécessaire d'y voir plus clair, et c'est pourquoi la commission des affaires européennes a souhaité procéder à un examen plus approfondi de la signification et des conséquences de cet arrêt.

I. LE CONTEXTE DE L'ARRÊT

A. COMPÉTENCES ET COMPOSITION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE

1. Les compétences

Les compétences de la Cour sont définies par l'article 93 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), qui est le nom que porte pour des raisons historiques la Constitution de l'Allemagne (*I(underline{*})*). Il est à noter que cette définition n'est pas limitative : le dernier alinéa de l'article précise que la Cour « *intervient en outre dans les autres cas où une loi fédérale lui attribue compétence* ».

Comme le Conseil constitutionnel français, la Cour de Karlsruhe exerce un contrôle comprenant plusieurs facettes.

Un premier grand domaine de compétence de la Cour a trait au **fonctionnement des pouvoirs publics et aux rapports entre ceux-ci**.

À ce titre, elle est appelée à statuer « *sur l'interprétation de la Loi fondamentale à l'occasion de litiges sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral suprême ou d'autres parties investies de droits propres soit par la présente Loi fondamentale, soit par le règlement intérieur d'un organe fédéral suprême* ». Le champ de ce contrôle est très étendu, puisqu'il porte aussi bien sur les organes exécutifs que législatifs : d'importantes décisions du Gouvernement, comme l'envoi de troupes hors d'Allemagne, ou du Président, comme la dissolution du Bundestag, ont pu être ainsi portées devant la Cour, tout autant que des décisions du Bundestag, comme le nombre minimum de députés pour former un groupe parlementaire.

La Cour est également compétente pour les litiges « *sur les droits et obligations de la Fédération et des Länder, notamment en ce qui concerne l'exécution par les Länder du droit fédéral et l'exercice du contrôle fédéral* » : elle joue ainsi le rôle d'un organe régulateur du fédéralisme.

Comme le Conseil constitutionnel français, la Cour de Karlsruhe est par ailleurs compétente pour le contentieux des élections parlementaires. La protection de la démocratie, en particulier l'interdiction éventuelle d'un parti politique, relève également de ses compétences.

Le rôle relatif au bon fonctionnement des pouvoirs publics n'est cependant pas l'aspect principal - au moins sur le plan quantitatif - des compétences de la Cour constitutionnelle fédérale. Sa fonction essentielle est de contrôler la conformité aux normes constitutionnelles des lois et règlements, ainsi que des jugements des tribunaux. Ce contrôle de constitutionnalité inclut le respect du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des Länder (article 31 de la loi fondamentale).

Le contrôle de constitutionnalité des **règles de droit** s'exerce uniquement *a posteriori*, à la différence du système français qui combine contrôle *a priori* et *a posteriori* depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Le droit de saisine directe de la Cour n'est pas enfermé dans un délai. Il appartient en premier lieu au gouvernement fédéral, au gouvernement d'un Land, ou au tiers des membres du Bundestag ; par dérogation, il est attribué exclusivement au Bundesrat, au gouvernement d'un Land ou à l'assemblée parlementaire de celui-ci lorsque le litige porte sur le partage des compétences entre les Länder et la Fédération dans un des domaines, énumérés à l'article 72 de la Loi fondamentale, où la Fédération n'a le droit de légiférer que dans la mesure où cela est nécessaire pour réaliser « *des conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral* » ou pour sauvegarder « *l'unité juridique et économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'État* ».

Le droit de saisine directe n'est toutefois pas réservé aux institutions et groupements politiques. Il est également ouvert à « *quiconque estime avoir été lésé* » dans l'un de ses droits garantis par la Loi fondamentale. La Cour se montre assez stricte sur la recevabilité de ces recours, mais ceux-ci représentent néanmoins une part significative des saisines directes.

La Cour peut être par ailleurs saisie d'une règle de droit dans le cadre d'une procédure judiciaire. Si un tribunal estime qu'une loi postérieure à l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale est contraire à celle-ci tout en étant déterminante pour l'issue du procès, il doit poser une question préjudicielle à la Cour. Dans le cas des autres règles de droit (lois antérieures à l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, ou règles non législatives), un tribunal peut régler lui-même la question de la constitutionnalité, mais la Cour peut se trouver saisie du litige en cas de recours contre le jugement, présenté dans les trois mois, se fondant sur la mise en cause d'un droit fondamental en raison de la décision prise par le tribunal concernant la constitutionnalité de la règle appliquée.

Enfin, la conformité à la Loi fondamentale d'un **jugement** peut également être évoquée devant la Cour dès lors que toutes les voies de droit ont été épuisées (2(*)), que le recours a été formé dans un délai d'un mois, et que le requérant estime qu'un de ses droits fondamentaux se trouve lésé en violation de la Constitution. Ces recours sont soumis à un filtrage très strict : plus des neuf-dixièmes ne sont pas admis.

Lorsque la Cour se prononce, directement ou dans le cadre d'une procédure judiciaire, sur la constitutionnalité d'une règle de droit, elle peut annuler totalement ou partiellement celle-ci, mais aussi la déclarer contraire à la Loi fondamentale tout en la maintenant provisoirement en vigueur, éventuellement en laissant à son auteur un délai pour la modifier. Lorsqu'elle déclare la règle conforme à la loi fondamentale, elle peut assortir cette décision de réserves d'interprétation. Enfin, lorsque la Cour se prononce sur un jugement, elle peut le casser pour inconstitutionnalité et renvoyer l'affaire au tribunal compétent.

La Cour dispose ainsi de tous les instruments pour assurer un contrôle de constitutionnalité tant à l'égard

des autorités politiques et administratives que des autorités judiciaires, qui toutes sont liées par ses décisions.

** (1) On utilise dans ce rapport la traduction en français de la Loi fondamentale disponible sur le site de l'Université de Sarrebrück à l'adresse suivante :*

<http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/grundgesetz>

** (2) Toutefois, la Cour peut accepter un recours avant cet épuisement « à la condition qu'il s'agisse d'une question d'intérêt général ou dans le cas où le requérant subirait un préjudice grave et inéluctable s'il devait d'abord épuiser les voies de droit ».*

[Sommaire](#)

[Page suivante](#)