



HAL
open science

Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles.

Guillaume Tusseau

► **To cite this version:**

Guillaume Tusseau. Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles.: La décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 12 septembre 2012. *Revue française de droit administratif*, 2013, 06, pp.1058 - 1066. hal-03473818

HAL Id: hal-03473818

<https://sciencespo.hal.science/hal-03473818>

Submitted on 10 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RFDA 2012 p.1058

Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles (1) 
La décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 12 septembre 2012, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvE 6/12, accessible sur http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012.html

Guillaume Tusseau, Professeur des Universités à l'École de droit de Sciences Po, Membre de l'Institut universitaire de France

L'essentiel

Par sa décision du 12 septembre 2012, la Cour constitutionnelle fédérale allemande dissipe les obstacles que la *Loi Fondamentale* pouvait opposer à la ratification du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (TIMES) et du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Elle déclare infondés six recours qui contestaient, à travers une atteinte à la responsabilité du *Bundestag* en matière budgétaire, une méconnaissance du principe démocratique qui relève de l'identité constitutionnelle allemande. Pour ce faire, elle relativise la portée des obligations conventionnelles nouvelles, limite expressément par une réserve d'interprétation la hauteur de l'engagement financier allemand et impose, par une nouvelle réserve d'interprétation, l'information et l'implication continue des organes nationaux dans l'administration des nouvelles institutions mises en place. Ainsi protégé et renforcé dans les fonctions qui lui reviennent dans un État de droit démocratique, le législateur allemand se trouve simultanément soumis à une tutelle imposante.

Introduction

1. S'abandonnant aux charmes de ce qu'il est convenu d'appeler l'« astrologie de Karlsruhe (2) », l'Europe entière a récemment été, comme elle l'a déjà été par le passé, suspendue à une décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. L'arrêt rendu le 12 septembre 2012 prend place dans la lignée des nombreuses et fameuses décisions que la Cour a rendues au sujet de l'intégration européenne. Sans jamais résolument faire obstacle aux différentes étapes de la construction supranationale, les juges allemands se sont montrés soucieux d'assurer la préservation des fondements de leur ordre constitutionnel interne, aussi bien sur le plan de la protection des droits fondamentaux (3) et de l'identité constitutionnelle allemande (4) que sur le plan des limites dans lesquelles pouvaient être accrues et exercées les compétences supranationales (5). Circonscrivant soigneusement la portée des engagements qui leur étaient soumis, ils se sont simultanément assurés d'intervenir à chaque nouvelle phase de l'intégration, puisque celle-ci supposerait nécessairement une nouvelle décision nationale, dont ils assurent le contrôle.

2. Six recours (6) avaient été formés devant la Haute juridiction. Ils se fondaient entre autres sur l'article 32.1 de la *Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (LCCF)*, selon lequel « Au cours d'un litige, la Cour constitutionnelle fédérale peut régler une question de manière provisoire au moyen d'une injonction temporaire, si cela s'avère urgemment nécessaire pour éviter un dommage sérieux, pour parer à un événement de force majeure ou pour toute autre raison importante pour le bien commun ». Dans l'attente d'un examen au principal, les requérants visaient à obtenir une injonction préliminaire interdisant au président de la République, Joachim Gauck, élu le 18 mars 2012 à la suite de la démission de Christian Wulff, de signer trois textes de loi votés à la majorité des deux tiers par le *Bundestag* et le *Bundesrat* le 29 juin 2012. Ces textes procèdent, entre autres, à l'autorisation de la ratification d'une modification de l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de deux traités européens. Le premier est le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (TIMES), signé le 2 février 2012. Il met en place un dispositif financier international qui prolonge la Facilité européenne de stabilité financière, et le Mécanisme européen de stabilisation financière. Celui-ci « a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres » (art. 3, TIMES). Le second est le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012. Il vise à « renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale » (art. 1, TSCG). Enfin, une loi sur la participation financière au Mécanisme européen de stabilité, adoptée le 29 juin 2012 par le seul *Bundestag*, était également contestée.

3. Ces différents recours, qui s'appuyaient notamment sur la jurisprudence inaugurée à l'occasion de l'examen du Traité de Maastricht (7), exprimaient les préoccupations les plus diverses et les appréciations politiques et juridiques les plus antagonistes quant à l'évolution de l'Union européenne : crainte que ces textes conduisent à des dépenses indues et incontrôlées, crainte qu'ils empêchent toute politique de relance, crainte d'une diminution des droits du Parlement et d'un affaiblissement de la démocratie, etc.

Selon les cinq premiers recours, les articles 38.1 (8) en conjonction avec l'article 79.3 (9) et les articles 20.1 (10) et 20.2 (11) de la *Loi Fondamentale* (LF) étaient violés. Le premier recours y ajoutait la critique d'atteintes à l'article 3.1 (12) et le deuxième aux articles 14.1 (13) et 20.4 (14) LF. À la différence des premiers, le sixième recours n'était pas un recours individuel de protection des droits fondamentaux (*Verfassungsbeschwerde*) (art. 93.1.4a, LF ; art. 90 à 96, LCCF), mais un recours émanant du groupe de gauche du *Bundestag Die Linke*, tenant à un litige entre organes (*Organstreit*) (art. 93.1.1, LF ; art. 63 à 67, LCCF). Selon les requérants, les textes contestés violaient les articles 38.1, 2^e phrase en conjonction avec les articles 20.1 et 20.2, l'article 23.1 (15), l'article 23.2 (16) et l'article 79.3, LF et l'article 23.2, 1^{re} phrase, ainsi que les droits du *Bundestag*. La seule argumentation déclarée recevable par la Cour (§§ 196-205 de la décision) est celle qui, se fondant sur l'article 38 LF, conteste une violation de la responsabilité budgétaire qui incombe au *Bundestag*, et invoque à travers elle une méconnaissance du principe démocratique (art. 20.1, 20.2 et 79.3, LF). Selon ce raisonnement, qui associe de manière constructive principes institutionnels et droits subjectifs, l'atteinte portée à la substance des compétences de l'assemblée élue

équivalait à priver les citoyens de leur droit à vivre dans un État démocratique.

4. Sur le plan pratique, en repoussant ces diverses argumentations, la décision de la Cour a rien moins que levé tous les obstacles internes à l'entrée en vigueur de ces différentes normes. Eu égard au TIMES, qui retient principalement l'attention de la Cour, cette entrée en vigueur était notamment subordonnée à une ratification par des États représentant 90 % de son capital. Ainsi que le relevait le gouvernement fédéral en défense (§ 176), la République fédérale d'Allemagne (RFA) ayant environ 27 % du capital du MES (Mécanisme européen de stabilité), il aurait été condamné, aussi bien sur les plans juridique qu'économique, sans l'accord de l'Allemagne. À cet égard, l'enjeu de la décision rendue sur le même sujet par la Cour suprême irlandaise était considérablement moins important, l'Irlande ne s'engageant qu'à hauteur de 11 145 400 000 €, soit 1,5922 % du capital du mécanisme (17). Le 19 octobre 2012, celle-ci a estimé, par une décision majoritaire assortie d'une forte opinion dissidente du juge Hardiman, que le TIMES ne comportait aucune stipulation d'où résultait une atteinte à la souveraineté de l'État. Saisie par le député Thomas Pringle d'une demande d'injonction tendant à faire obstacle à la ratification du traité, elle l'a repoussée. Elle a toutefois laissé ouverte la question de la conformité au droit primaire de l'Union européenne du TIMES, opérant sur ce point, dès le 31 juillet 2012, un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de Luxembourg.

5. Du point de vue de la « doctrine constitutionnelle » relative aux rapports entre ordres juridiques nationaux et ordres juridiques supranationaux, l'apport de la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 12 septembre 2012 reste modeste. Il convient d'abord de relever, sur le plan procédural, que la décision n'est que provisoire. Aux termes de l'article 32.6, LCCF, « L'injonction temporaire cessera de produire ses effets après un délai de six mois. Elle peut être renouvelée à la majorité des deux tiers. » Si tout commentaire doit dès lors faire preuve de prudence, il ne semble guère envisageable que la décision finale s'en écarte substantiellement. Ainsi que l'a noté à propos de cette affaire celui qui, depuis 2010, est président de la Cour, Andreas Voßkuhle, « Nous avons certainement une responsabilité particulière. Il n'est pas rare pour la Cour de prendre des décisions importantes, mais celle-ci avait une portée particulière » (18). Outre les institutions de l'Union européenne et les autres États membres de la zone euro, le Fonds monétaire international (FMI), les agences de notation, les marchés et, plus largement, l'ensemble des acteurs économiques, étaient particulièrement attentifs à ce qu'allaient décider les juges de Karlsruhe. De plus, la Cour a en l'occurrence rompu avec sa pratique en matière de décisions de ce type. Elle refuse ordinairement de trancher au fond, et se cantonne à évaluer les conséquences éventuelles de la date d'intervention de son jugement. Elle pèse notamment les mérites et démérites respectifs des solutions consistant à approuver les normes contestées, au risque de les annuler ensuite, d'une part, et à paralyser l'adoption de ces actes, tout en acceptant ultérieurement leur éventuelle constitutionnalité, d'autre part. En l'espèce, eu égard aux circonstances de la crise économique que connaît la zone euro et aux difficultés qu'entraînerait, en termes de responsabilité internationale de l'État allemand, la ratification de conventions internationales éventuellement déclarées inconstitutionnelles *a posteriori*, la Cour a estimée recevable la demande d'injonctions provisoires (§ 166). Elle a rendu une décision qui, si elle se limite à un examen sommaire sur le fond (§ 207), va au-delà de ce dont elle est coutumière dans ce type de procédure (19).

6. Du point de vue substantiel, selon une technique parfaitement courante chez de nombreuses juridictions constitutionnelles (20), la Cour a rejeté les demandes d'injonctions temporaires et procédé, à deux réserves d'interprétation près, à des déclarations de conformité à la *Loi Fondamentale* de 1949. Après avoir, de manière contradictoire, examiné les arguments du président fédéral et du *Bundestag* concluant au rejet des différents recours, ainsi qu'auditionné plusieurs experts, elle a retenu que :

« Les recours en vue d'obtenir une injonction temporaire sont rejetés, à la condition que le TIMES ne puisse être ratifié que s'il est assuré que, du point de vue du droit international : la disposition de l'article 8.5, 1^{re} phrase du TIMES limite le montant de toutes les obligations financières qui naissent de ce traité pour la RFA au montant stipulé dans l'annexe II au traité, de sorte qu'aucune disposition de ce traité ne puisse être interprétée d'une manière qui établirait, sans l'accord du représentant allemand, des obligations de paiement supérieures pour la RFA ; les dispositions des articles 32.5, 34 et 35.1 du TIMES ne s'opposent pas à une information complète du *Bundestag* et du *Bundesrat* ».

Le raisonnement retenu par la Cour constitutionnelle fédérale se fonde sur une conception exigeante et riche des principes couverts par la « clause d'éternité » contenue à l'article 79.3, LF. Celle-ci se traduit d'abord lors de l'examen de la consistance des engagements initiaux que l'Allemagne contracte à travers les différents textes qui étaient déferés aux juges. L'incidence du principe démocratique, ainsi placé au coeur de l'identité constitutionnelle allemande, est ensuite sensible lors de l'appréciation de ce qu'exige la *Loi Fondamentale* dans l'administration ultérieure des dispositifs institutionnels dont la mise en place est envisagée.

Les engagements allemands initiaux

7. À la lecture de la décision de la Cour et du contrôle de constitutionnalité qu'elle y opère, les engagements contractés par l'Allemagne sont de deux types. Les premiers sont analysés comme tenant essentiellement à la mise en place d'institutions et de politiques qui, par leur portée, perçue comme relativement réduite, ne portent atteinte à aucune des exigences de la *Loi Fondamentale*. Les seconds se caractérisent surtout par les obligations substantielles qu'ils créent dans le chef de l'État allemand. Ils font de ce fait l'objet d'un examen plus approfondi et plus critique.

Les dispositifs principalement institutionnels du TFUE et du TSCG

8. Le premier texte qui lui est soumis conduit la Cour à s'interroger sur la constitutionnalité de l'adjonction d'un paragraphe 3 à l'article 136 TFUE. Selon ses stipulations, « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ». Selon la Cour, ce texte ne fait qu'autoriser les États à mettre en place un mécanisme de stabilisation par la voie d'un traité international. Il n'opère en lui-même aucun nouveau transfert de compétence des États vers les institutions supranationales. Seule une décision ultérieure, à laquelle l'Allemagne prendra nécessairement part, pourra y procéder.

L'incidence probable de cette stipulation sur l'atténuation de l'indépendance des budgets nationaux dominante jusqu'alors en Europe est certaine. Elle correspond à un enrichissement de l'Union économique et monétaire mise en place à la suite du Traité de Maastricht, mais ne rompt pas avec la logique de stabilité des prix, d'interdiction du financement monétaire du budget et de discipline budgétaire qui est la sienne, ni avec l'organisation institutionnelle qui en est solidaire, et notamment l'indépendance de la Banque centrale européenne. Dès lors, la participation du *Bundestag* à la décision est assurée, sa responsabilité budgétaire respectée et le principe démocratique préservé (§§ 231-238). Il n'en reste pas moins que la validité de cette modification de l'article 136 TFUE, effectuée selon la procédure de révision simplifiée de l'article 48.6 TFUE, est aujourd'hui directement soumise à la Cour de justice de

Luxembourg par le renvoi préjudiciel irlandais.

9. Alors qu'il a retenu l'essentiel de l'attention des constitutionnalistes français (21), le texte relatif au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire fait, tout comme l'article 136.3 TFUE, l'objet d'un examen relativement bref. Ceci ne s'explique pas seulement par le caractère sommaire du contrôle exercé en l'occurrence par la Cour. Dans les derniers paragraphes de sa décision (§§ 300-319), celle-ci minimise les innovations introduites par les stipulations du traité, tant vis-à-vis du droit supranational préexistant que du droit constitutionnel allemand. Tel est le cas aussi bien des obligations incluses sous la rubrique du « pacte budgétaire » (titre 3, TSCG) en termes d'équilibre ou d'excédent de la situation budgétaire des parties contractantes et de convergence tendancielle de leurs situations respectives (déficit structurel limité à 0,5 % du produit intérieur brut [PIB]), de limite de la dette publique à 60 % du PIB et de réduction à un rythme moyen d'un vingtième par an (art. 4, TSCG), de mise en place de programmes correctifs et de sanctions, que des stipulations relatives à la coordination et à la convergence des politiques économiques ou à la gouvernance de la zone euro.

10. D'abord, et ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel (22), cité à plusieurs reprises par les juges de Karlsruhe, la Cour considère que le traité s'inscrit en droite ligne des obligations que comporte d'ores et déjà l'Union économique et monétaire. Il rejoint très largement les exigences qui, en matière de dette publique et de rigueur budgétaire, sont celles imposées par les articles 109 (23) et 109a LF (24) concernant l'équilibre budgétaire, 115 (25) et 143d LF (26) concernant le recours à l'emprunt, et vis-à-vis desquelles la Cour, qui en assure le respect, établit un parallèle très net avec les stipulations du traité du 2 mars 2012 (27). Il en résulte que l'obligation imposée par l'article 3.2 TSCG selon laquelle « Les règles [...] prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon », s'avère quasiment satisfaite par avance. La plupart des obligations résultant du TSCG au sujet du montant et de la réduction du déficit budgétaire ainsi qu'au sujet du niveau de l'endettement public sont comparables à celles qui résultent du droit européen dérivé, et notamment des règlements CE 1466/97 et 1467/97 modifiés. Le dispositif de contrôle et de correction des déficits excessifs prévu aux articles 5 et 7 TSCG prolonge et concrétise le processus de surveillance opéré par la Commission européenne, dont le détail est issu du droit primaire (art. 126, TFUE). « En raison de cette large concordance vis-à-vis du "frein à l'endettement" ("*Schuldenbremse*") de la *Loi Fondamentale* et des règles de déficit fixées par le TFUE, [...] les demandeurs n'apportent pas la preuve d'une violation par le TSCG de l'article 79.3 et du cœur du droit de vote et du principe démocratique issus des articles 20.1 et 20.2 LF » (§ 313). La portée des obligations résultant du traité est donc largement minorée et banalisée, au point que les juges repoussent l'argument selon lequel la « règle d'or » budgétaire, ainsi consacrée sous la forme d'une obligation internationale permanente, limiterait considérablement la souveraineté de l'État.

11. Les innovations institutionnelles du TSCG ne méconnaissent pas davantage ces principes, puisqu'elles n'atteignent pas substantiellement la responsabilité financière globale du *Bundestag*. Ainsi, la mise en place, par chaque État, d'un « mécanisme de correction [...] sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en oeuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncés au paragraphe 1 » exigée par l'article 3.2 TSCG, s'accompagne de la stipulation expresse selon laquelle « ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des Parlements nationaux ». Il reviendra en outre aux États de déterminer par eux-mêmes et pour eux-mêmes les mesures à mettre en place. En l'absence du moindre transfert de compétence, la responsabilité du *Bundestag* ne se trouve en rien altérée, ni attribuée à la Commission.

12. Faute d'altération majeure du cadre normatif existant, les normes ainsi soumises à la Cour ne souffrent d'aucun vice d'inconstitutionnalité. Une appréciation plus détaillée et plus nuancée a été portée sur le TIMES et les obligations qu'il fait naître pour l'État allemand.

Les engagements substantiels du TIMES

13. L'examen de la constitutionnalité du TIMES occupe l'essentiel de la décision de la Cour. La première difficulté qu'il soulève du point de vue de la préservation de la responsabilité budgétaire du *Bundestag* tient au caractère précis des obligations auxquelles l'État se trouve engagé. Or, aux yeux des requérants, le traité emporte des transferts de pouvoirs indus et indéfinis au MES, ainsi qu'une responsabilité illimitée et indéterminée de l'État. Du fait de ses stipulations, les difficultés d'un État membre conduiraient nécessairement les autres à assumer ses dettes. Les sommes auxquelles l'Allemagne s'engage ne sont donc pas déterminées, mais dépendent des décisions, et notamment des déboires politiques, d'autres États. Leur impact sur le budget national s'avère imprévisible. Le MES est en mesure de prendre des décisions qui ont un impact considérable, sans pour autant que les conséquences, sérieuses, qui en résultent pour les budgets nationaux, soient parfaitement prévisibles. Le *Bundestag* se voit ainsi soumis à un processus d'engagement automatique dont la portée en termes de politique économique et d'autonomie ne peut être mesurée. Il en résulte une communautarisation des dettes étatiques. Le Conseil des gouverneurs et le directeur général pourront imposer à l'État, sans l'accord du *Bundestag*, des appels de capital d'un montant indéterminé, sans par ailleurs que des dispositifs de participation et de contrôle du *Bundestag* soient ménagés par le traité.

14. Or, lors de sa décision du 7 septembre 2011 (28), la Cour constitutionnelle a admis qu'une atteinte à l'autonomie budgétaire du *Bundestag* peut être constitutive, par l'érosion des compétences dont elle résulte, d'une violation des droits fondamentaux consacrés par les articles 38.1, 20.1 et 20.2 en conjonction avec l'article 73.9 LF. Ainsi que la Cour l'a alors souligné, le droit de vote ne se limite pas à la légitimation formelle d'un organe étatique particulier. « Le droit de vote inclut aussi le contenu démocratique fondamental du droit de vote, c'est-à-dire la garantie d'un gouvernement populaire effectif. L'article 38 LF protège les citoyens pourvus d'un droit d'élire le *Bundestag* contre une perte de substance de leur pouvoir de gouverner, qui est fondamental dans la structure d'un État constitutionnel, par de considérables ou d'importants transferts d'obligations et de pouvoirs du *Bundestag*, surtout à des institutions supranationales » (29). La réduction continue des pouvoirs du législateur national serait en effet de nature à vider de sa substance le droit de le désigner démocratiquement : « Le droit du citoyen à la démocratie, fondé en dernier lieu dans la dignité humaine [...], s'évanouirait si le Parlement abandonnait des éléments essentiels de l'auto-détermination politique, et privait ainsi de manière permanente les citoyens de leurs possibilités démocratiques d'influence » (30). La connexion établie par la Cour dans les décisions *Maastricht* et *Lisbonne* entre le droit de vote et la structure du pouvoir étatique national permet d'associer très étroitement la garantie constitutionnelle d'une prérogative individuelle et la préservation des pouvoirs d'une institution. Il en résulte qu'« Il existe une violation du droit de vote si le *Bundestag* allemand renonce à sa responsabilité budgétaire parlementaire, avec pour effet que lui-même ou un *Bundestag* futur ne peut plus exercer le droit de décider en matière budgétaire selon sa propre responsabilité » (31). Selon les différents recours, ces principes étaient

méconnus en l'espèce.

15. Synthétisant sa riche jurisprudence européenne, la Cour pose d'abord que « le droit d'élire le *Bundestag* allemand (art. 38.1, LF), en tant que droit équivalent à un droit fondamental, garantit l'auto-détermination des citoyens et assure une participation libre et égale à l'autorité de l'État [...]. Son contenu protégé inclut les principes du précepte démocratique au sens des articles 20.1 et 20.2 LF ; ces principes sont protégés par l'article 73.9 LF en tant qu'identité de la Constitution, y compris contre une interférence de la part d'une assemblée procédant à un amendement constitutionnel » (§ 208). Il s'ensuit que la *Loi Fondamentale* exclut tout transfert de la *Kompetenz-Kompetenz* aux organes supranationaux, de même qu'elle exclut toute habilitation conventionnelle évolutive indéterminée (*dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter*) sans que soient établis des garde-fous suffisants. Si l'intégration européenne doit pouvoir se poursuivre, ce ne peut être que dans le respect du principe selon lequel les autorités supranationales ne disposent que d'une compétence d'attribution, et dans la limite du respect de l'identité constitutionnelle de la *Loi Fondamentale* (*Verfassungsidentität des Grundgesetzes*), qui oppose une limite infranchissable à l'intégration (§ 209) (32). De ce point de vue, un dessaisissement par le *Bundestag* de sa responsabilité budgétaire, tel que le dénoncent les recours et eu égard à l'importance des décisions en matière de recettes et de dépenses publiques, constituerait une violation de l'article 38.1 LF, en ce qu'il porterait atteinte à la « capacité d'un État constitutionnel de s'autodéterminer démocratiquement » (§ 210).

Concrètement, il est donc nécessaire, ainsi que le soutiennent les requérants, que le *Bundestag* demeure le lieu d'une décision autonome en ces matières. Ainsi que l'a déjà établi la décision *Maastricht* (33), il doit à ce titre savoir à quoi il s'engage, et ne pas se trouver dans une situation où l'étendue de ses obligations serait indéterminée ou dépendante de la volonté d'autrui, selon une logique purement potestative. Le *Bundestag* ne saurait transférer sa responsabilité budgétaire à d'autres autorités au moyen d'autorisations imprécises, ni s'engager dans des dispositifs dont l'effet financier risque de s'avérer imprévisible et insusceptible de tout contrôle décisionnel (§§ 212-213).

16. Malgré la fermeté des principes ainsi affirmés, la Cour considère que l'appréciation de la teneur précise de ces obligations revient avant tout au législateur lui-même. Ainsi, dans la décision sur l'aide à la Grèce rendue un an auparavant, le *Bundestag* avait insisté sur le fait qu'il s'agit là d'un « domaine dans lequel une latitude considérable doit être laissée aux appréciations et aux pronostics économiques et politiques. Le *Bundestag* et le gouvernement fédéral sont responsables de la stabilité de la monnaie. La Cour constitutionnelle fédérale ne peut priver les acteurs politiques de cette responsabilité par son interprétation du droit constitutionnel » (34). La Cour avait admis ne pas pouvoir substituer son analyse à celle de l'institution qui se trouve démocratiquement désignée à cette fin, et à laquelle il convient en conséquence de s'en remettre, concernant notamment la probabilité d'engager des sommes importantes, le budget fédéral et les possibles performances économiques de l'Allemagne (35). Dans la décision du 12 septembre 2012, la Cour précise cette idée. La détermination de la mesure dans laquelle les engagements financiers de l'Allemagne aboutissent à un abandon par le *Bundestag* de son autonomie budgétaire est largement laissée par la Cour à l'appréciation du législateur. Faisant preuve de *self restraint*, celle-ci considère qu'en la matière, les autorités politiques disposent d'une importante marge d'appréciation (*Handlungsfreiheit, Einschätzungsspielraum*) (§ 217).

17. Quant à l'étendue de l'obligation d'achat des premières parts pour un montant de plus de 190 millions d'euros qui apparaît dans le paragraphe 1.1 de la *loi de financement du MES*, l'appréciation du *Bundestag* selon laquelle celle-ci ne conduit pas à une renonciation à l'autonomie budgétaire ne peut ainsi, selon la Cour, être mise en cause par les juges constitutionnels. Dans la mesure où elle n'apparaît pas grossièrement erronée, elle relève de la latitude d'action laissée aux autorités politiques (§ 271).

Les décisions d'engagements subséquents résultant de l'émission de parts à d'autres conditions qu'au pair (art. 8.2, TIMES), d'appels de capital selon les articles 9.2 et 9.3 TIMES et d'une interaction entre le MES et la Banque centrale européenne ne mettent pas en péril, au regard d'un examen sommaire, la responsabilité budgétaire du *Bundestag*. Les droits de vote de l'Allemagne de même que le droit de regard du *Bundestag* sur l'action des gouverneurs sont préservés. L'interdiction d'un financement monétaire des États n'est pas, pour sa part, affectée par le TIMES, mais demeure garantie par l'article 123 TFUE.

18. C'est donc dans ce cadre jurisprudentiel que, repoussant l'argumentation des requérants, la Cour retient au contraire que la loi relative à ce traité est globalement conforme à ces exigences constitutionnelles.

Toutefois, établissant une claire distinction entre la disposition textuelle et les normes qu'il est possible de lui imputer par la voie de l'interprétation (36), la Cour n'exclut pas qu'une interprétation inconstitutionnelle des dispositions en cause soit envisageable. C'est afin de parer à cette éventualité qu'elle s'autorise à formuler une réserve d'interprétation. En effet, « le Traité instituant le MES ne satisfait à ces exigences que s'il est interprété conformément à la Constitution » (§ 241). La technique de l'interprétation conforme à la Constitution (*Verfassungskonforme Auslegung*) est d'usage courant dans le contentieux constitutionnel allemand comme dans celui de nombreux autres États (37). À partir des années 1950, la Cour constitutionnelle a développé cette technique (38). Aussi considère-t-elle par exemple qu'« Une loi n'est pas inconstitutionnelle si une interprétation en accord avec la *Loi Fondamentale* est possible et si la loi garde encore son sens lorsque l'on choisit cette interprétation » (39).

Le recours à l'interprétation harmonisante, de même qu'à nombre des techniques de « manipulation » conduisant à l'adoption de sentences dites « atypiques », s'explique de diverses manières. Il peut notamment s'agir de ne pas heurter trop brutalement le législateur sur des questions sensibles. Le juge peut également souhaiter éviter, si l'adoption d'une norme de remplacement semble difficile eu égard à la situation politique du moment, de créer un vide juridique ou un blocage préjudiciable au règlement de problèmes importants.

En l'occurrence, la Cour souligne que la constitutionnalité de la loi de ratification du TIMES est subordonnée à ce que l'engagement financier de l'Allemagne soit plafonné à 190 024 800 000 €, c'est-à-dire selon l'annexe II du TIMES, la souscription au capital du MES effectuée par l'Allemagne. Ainsi que le stipule l'article 8.5 TIMES, « La responsabilité de chaque membre du MES est limitée, dans tous les cas, à la part de capital autorisé au prix d'émission ». La Cour insiste sur le fait qu'il doit s'agir là de la limite de toutes les obligations que le traité fait naître dans le chef de l'État. Ce plafond doit également être compris comme s'appliquant aux appels de fonds et de capital que le MES pourrait envisager en vertu des articles 8.4, 9 et 25.2 TIMES, tout accroissement éventuel étant subordonné à une décision unanime du Conseil des gouverneurs, composé de ministres des États membres (§§ 242-253).

19. Dans la mesure où cette interprétation, qui est la seule compatible avec le respect des exigences constitutionnelles, n'est pas la seule possible, il revient à l'Allemagne de s'assurer que ses obligations de paiement ne peuvent dépasser cette limite. En effet, ainsi que la Cour l'avait déjà établi un an auparavant, « le *Bundestag*

allemand ne peut pas transférer sa responsabilité budgétaire à d'autres acteurs au moyen d'autorisations budgétaires imprécises. Il ne peut [...] se lier à des mécanismes financiers qui [...] peuvent aboutir à des charges incalculables présentant une importance budgétaire, sans son consentement préalable obligatoire » (40). Dans le même sens, « aucun mécanisme permanent ne peut être créé par des traités internationaux, qui équivaldrait à accepter un engagement vis-à-vis de décisions librement prises par d'autres États, surtout si elles impliquent des conséquences qu'il est difficile de mesurer » (41). Puisqu'il en va de l'identité constitutionnelle même, la ratification de cet engagement international n'est donc conforme à la *Loi Fondamentale* que si celui-ci est ainsi interprété. Il appartient donc à la RFA de s'assurer de cette clarification lors de la ratification : elle doit explicitement indiquer « qu'elle ne saurait être liée par le TIMES dans son ensemble si une telle réserve de sa part s'avérait inefficace » (§ 253). Il en résulte qu'une « réserve » d'un autre type, c'est-à-dire une réserve au sens du droit des traités internationaux (42) devra être formulée lors de la ratification afin que celle-ci ne méconnaisse pas les exigences de l'article 79.3 LF.

20. Pour leur part, les juges majoritaires de la Cour suprême irlandaise n'ont pas semblé éprouver autant d'hésitations sur l'interprétation du traité et sur la clarté de la délimitation des engagements de l'État (43). Selon le juge Clarke, par exemple, « La combinaison de l'engagement limité des membres du MES [...] et le fait que le capital autorisé du MES ne peut connaître d'augmentation sans l'accord du *Dáil Éireann* [Parlement] signifie, en substance, que l'implication de l'Irlande dans le MES est limitée, en l'absence d'une décision d'approbation du *Dáil Éireann*, à la somme de 11,145 milliards d'euros. [...] Dans ces circonstances, il m'apparaît difficile de voir comment il est possible de soutenir que l'autorisation d'emprunt du MES (quelle que soit l'interprétation et la mise en oeuvre des stipulations pertinentes) peut constituer une restriction de la souveraineté irlandaise » (44). Les obligations étant clairement délimitées et n'impliquant aucun transfert substantiel, à d'autres États ou d'autres institutions, du pouvoir de conduire des politiques à l'avenir, la souveraineté est préservée (45).

À travers l'exemple allemand, un motif supplémentaire de l'utilisation de la technique de l'interprétation conforme à la Constitution apparaît. Elle présente pour les juges constitutionnels l'intérêt d'assurer la constitutionnalisation de l'ordre juridique. Ainsi que le note Massimo Luciani, « ce n'est que si les sources subordonnées sont interprétées de manière constitutionnellement orientée que la Constitution peut pénétrer en profondeur dans l'ordonnancement, en influençant directement le droit de rang inférieur et pas simplement en s'érigeant comme une limite infranchissable. Ce n'est que de cette manière, en définitive, que la Constitution peut être constamment présente dans la vie juridique de l'ordonnancement, en en conditionnant en profondeur la façon d'être » (46). Il est en effet nécessaire de remarquer que, dans ces circonstances, bien qu'il rejette *in fine* le recours, le juge constitutionnel n'en a pas moins exercé un pouvoir important puisqu'il a déterminé quelles étaient, parmi les normes significatives par le texte en cause, celle(s) qui étai(en)t admissible(s) dans l'ordre juridique.

Dans certaines hypothèses, la hardiesse interprétative des juges est si importante qu'elle conduit à davantage de critiques que l'annulation pure et simple. En effet, sous couvert de rechercher une interprétation constitutionnelle admissible du texte en cause, les juges s'en servent parfois plutôt comme d'un prétexte auquel ils greffent - et c'est pour cette raison qu'ils tiennent à le maintenir en vigueur - artificiellement une norme dont ils sont les auteurs réels. Au contraire, une annulation pure et simple redonne l'initiative normative, ainsi qu'une marge de manoeuvre décisionnelle, au législateur (47). Pour sa part, l'interprétation conforme conclut à la constitutionnalité d'une seule des multiples lectures possibles du texte en cause : celle que retient le juge. Ces déclarations impliquent par ailleurs souvent des prescriptions précises sur les conditions d'application du texte, ainsi que l'illustre la décision de la Cour. En outre, en imposant la formulation de « réserves » au sens du droit international public, les « réserves d'interprétation » constitutionnelles des juges allemands visent moins - et constitutionnalisent moins - des normes internes que les normes internationales. L'originalité du mécanisme utilisé par la Cour tient au fait qu'elle impose d'user d'un instrument de droit international afin précisément d'assurer la subordination de celui-ci au droit constitutionnel interne.

21. Qu'ils soient minimes, largement préfigurés par le droit existant ou précisément délimités par la Cour elle-même, les engagements initiaux de l'Allemagne ne comportent donc aucune violation de la *Loi Fondamentale*. Mais les articles 38, 20.1, 20.2 et 79.3 LF ne se limitent pas à assurer que, lorsqu'il souscrit des obligations, l'État le fasse d'une manière pleinement respectueuse du principe démocratique. En effet, le caractère démocratique du processus d'adoption d'une décision n'implique en rien que le contenu de cette décision elle-même soit démocratique. Dès lors, soumis à la clause d'éternité, le législateur allemand ne saurait, par une procédure parfaitement démocratique, contracter des obligations qui le conduiraient à ne plus être en mesure, à l'avenir, d'assurer la pleine et entière application du principe démocratique lui-même. Aussi, l'administration qui sera celle des dispositifs constitutionnellement mis en place par les différents textes soumis à la Cour, doit-elle également être soumise au contrôle des juges de Karlsruhe.

L'administration des dispositifs mis en place

22. La Cour était pressée par les six recours dont elle était saisie de contrôler la constitutionnalité de la situation qui, pour les institutions allemandes et notamment le *Bundestag*, résulterait de l'entrée en vigueur des différentes normes contestées. De ce point de vue, eu égard aux exigences constitutionnelles précédemment rappelées, la possibilité pour un État de se trouver totalement exclu, par la suspension de ses droits de vote, du fonctionnement du Mécanisme européen de stabilité, pouvait sembler problématique. De même, la manière dont, au quotidien, les représentants du peuple allemand pourront suivre et contrôler la marche concrète du dispositif appelait certaines précisions de la part de la Cour.

La suspension des droits de vote

23. L'article 4.8 TIMES prévoit une suspension automatique des droits de vote d'un État membre qui manque à ses obligations vis-à-vis du MES. Il stipule que « Lorsqu'un membre du MES n'a pas versé une quelconque partie du montant exigible au titre des obligations qui lui incombent en relation avec les parts libérées ou les appels de fonds visés aux articles 8, 9 et 10 ou en relation avec le remboursement de l'assistance financière octroyée en vertu de l'article 16 ou 17, ce membre ne peut exercer son droit de vote aussi longtemps qu'il se trouve en défaut de paiement. Les seuils de vote sont recalculés en conséquence ». Ainsi que le soulignent les recours, une telle suspension conduit à une perte totale d'influence décisionnelle, notamment sur les décisions d'octroi d'aides et sur la détermination de leurs conditions de délivrance. La participation du *Bundestag* serait alors tenue en échec, quand bien même les décisions l'affecteraient. La responsabilité budgétaire du *Bundestag* se trouverait à la merci des organes du MES, sur lesquels l'Allemagne n'aurait plus aucune prise.

24. Toutefois, la Cour n'estime pas qu'il y a là matière à constater une violation des articles 38.1, 20.1 et 20.2 en conjonction avec l'article 79.3 LF. D'abord, l'obligation de participation initiale de l'Allemagne est précise et pourra être payée selon ce que prévoient les dispositions de droit fédéral pertinentes. Une suspension des droits de vote est donc exclue dans l'immédiat. De manière générale, ensuite, il revient précisément au gouvernement fédéral et au

Bundestag de prendre, en temps voulu, les mesures nécessaires afin d'éviter une telle suspension des droits de vote (§ 270). Tout comme la Cour a déferé à l'appréciation des autorités politiques à propos du caractère soutenable des obligations contractées sur les plans économique et budgétaire, elle en appelle ainsi à la responsabilité qui est la leur, en tant qu'autorités dépositaires d'une légitimité démocratique. Cette forme de retenue judiciaire apparaît assez logique, dans la mesure où le cœur de l'argumentation de la Cour tient à la protection du principe démocratique, qui suppose l'existence et la préservation d'une responsabilité importante du législateur allemand en matière budgétaire. Une forme de contrainte de cohérence pesant sur les juges leur impose tendanciellement, puisque là est l'élément essentiel de la motivation de la décision et le critère essentiel de l'appréciation de la validité des normes en cause, de faire montre de certains égards pour les opinions qui sont celles de cet organe constitutionnel. Il semblerait au contraire curieux de prétendre juger les traités européens à l'aune de la préservation des compétences d'un organe auquel la Cour elle-même ne laisserait pas le moindre pouvoir.

25. L'affirmation de la Cour est d'autant plus assurée que les juges de Karlsruhe garantissent à ces différents acteurs qu'ils seront constamment en mesure de prendre minutieusement connaissance de la manière dont fonctionne, *hic et nunc*, le mécanisme européen de stabilité.

L'information continue et l'implication des organes nationaux

26. Si aucun dispositif liant l'Allemagne aux décisions prises par d'autres États n'est admissible, aussi bien au niveau de l'attribution initiale des fonds que de leur gestion (§ 214), l'autonomie de l'assemblée présuppose que celle-ci soit pleinement consciente des implications financières des décisions prises au niveau du MES. C'est pourquoi la dernière difficulté majeure à laquelle se trouvent confrontés les juges tient au fait que la responsabilité du *Bundestag* ne s'épuise pas dans la détermination précise de la hauteur de l'engagement étatique initial. Le principe démocratique suppose également que, de manière continue, le *Bundestag* puisse exercer la responsabilité qui lui incombe en supervisant le fonctionnement du MES.

Aussi le droit à l'information du Parlement est-il partie intégrante de la clause d'éternité établie à l'article 79.3 LF (§ 215). Or le TIMES semble y opposer plusieurs obstacles. En effet, les articles 32.5, 34 et 35.1 TIMES prévoient respectivement que : « Les archives du MES et tous les documents qui lui appartiennent ou qu'il détient sont inviolables », que « Les membres ou anciens membres du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration, ainsi que toute autre personne travaillant ou ayant travaillé pour le MES ou en lien avec celui-ci sont tenus de ne pas divulguer les informations couvertes par le secret professionnel. Ils sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel » et que « Dans l'intérêt du MES, le président du conseil des gouverneurs, les gouverneurs, les gouverneurs suppléants, les administrateurs, les administrateurs suppléants ainsi que le directeur général et les autres agents du MES ne peuvent faire l'objet de poursuites à raison des actes accomplis dans l'exercice officiel de leurs fonctions et bénéficient de l'inviolabilité de leurs papiers et documents officiels ».

Aucune exception n'est prévue concernant l'information qui, en démocratie, doit revenir aux Parlements nationaux. Aussi ces stipulations nourrissent-elles les craintes particulièrement vives qu'exprime l'opinion dissidente du juge Hardiman dans la décision de la Cour suprême irlandaise. Il éprouve « des doutes considérables sur le point de savoir si les engagements auxquels il est aujourd'hui proposé que l'Irlande souscrive sont compatibles avec les dispositions constitutionnelles assurant la responsabilité démocratique du gouvernement et des ministres, et assurant la responsabilité démocratique devant le peuple irlandais pour la collecte et l'utilisation des sommes qui composent le fonds » (48). Selon la Cour allemande, une interprétation raisonnable de ces stipulations n'implique que l'exclusion de la transmission d'informations à des tiers, et notamment des acteurs économiques, mais non aux entités responsables du MES elles-mêmes. Toutefois, afin de parer à toute éventualité d'interprétation divergente et afin de préserver l'identité constitutionnelle des États membres et la responsabilité budgétaire du *Bundestag* (§ 257), la Cour estime nécessaire de formuler une seconde réserve d'interprétation. En conséquence, elle n'autorise la ratification du TIMES « qu'à la condition que la RFA s'assure une interprétation du traité qui garantisse que, concernant leurs décisions, le *Bundestag* et le *Bundesrat* recevront les informations qui leur seront nécessaires pour pouvoir développer une opinion informée. La RFA doit clairement signifier qu'elle ne peut être liée par le TIMES dans son ensemble si une telle réserve s'avérait sans effet » (§ 259). Aussi une nouvelle « réserve », au sens du droit international, doit-elle être formulée afin de permettre l'entrée en vigueur du dispositif, la Cour déléguant à la loi d'approbation la mise en oeuvre de ses propres réserves de constitutionnalité.

27. Il est possible de noter toutefois à quel point la loi sur la participation financière, dernier des textes soumis à la Cour, a d'ores et déjà prévu nombre de garanties comparables à celles qu'exigent les juges. Elle impose notamment que les décisions relevant de la responsabilité budgétaire globale du *Bundestag* soient prises par cette assemblée lors de sessions plénières. Relèvent par exemple de cette catégorie les décisions qui, en vertu de l'article 13.2 TIMES, octroient une facilité d'assistance financière à un État membre ou, en vertu de l'article 10.1 TIMES, les décisions modifiant la capacité de prêt et le capital du MES. Le représentant allemand au MES ne pourra voter une résolution qu'avec l'accord du *Bundestag*.

Eu égard aux autres domaines affectant la responsabilité budgétaire du *Bundestag*, la Commission des finances de la Chambre devra approuver un certain nombre de décisions, et dictera sa conduite au représentant allemand. Dans les autres cas, le gouvernement devra en toute hypothèse solliciter l'avis de la commission et en tenir compte. De même que le représentant allemand, sur demande du *Bundestag*, le gouvernement fédéral devra informer de manière continue et complète les Chambres quant aux matières abordées par cette loi. À ce titre également, le paragraphe 7(9) de la loi approuvant la ratification du TIMES refuse au représentant allemand au MES tout droit d'invoquer le secret professionnel prévu par l'article 34 TIMES à l'encontre des demandes du *Bundestag* et de ses membres.

Conclusion

28. Alors que la précédence décision de 2011 aurait pu laisser augurer davantage de sévérité, la décision du 12 septembre 2012, qui n'est que provisoire, apparaît en définitive assez accommodante. La retenue des juges de Karlsruhe peut sembler à la hauteur des enjeux politiques, économiques et sociaux qui sont ceux du renforcement de la zone euro dans le contexte de la crise actuelle. Elle témoigne probablement de la conscience qu'ont les juges allemands d'être une référence importante pour les autres juges européens saisis des problèmes relatifs à l'interaction des ordres juridiques nationaux et supranationaux. Fréquemment citée par les autres juridictions, qui ont assez généralement adopté la logique des arrêts *Solange*, *Maastricht* et *Lisbonne*, un blocage radical de la part de la Cour de Karlsruhe apparaît d'autant plus improbable qu'il aurait vraisemblablement un effet de contagion sur nombre d'autres États (49).

La décision commentée illustre enfin le maillage serré dans lequel évolue dorénavant le législateur national. Le raisonnement de la Cour évite apparemment les travers que comportent les paradoxes de l'omnipotence. Ce type de

difficulté logique conduit à se demander si un être dit « tout puissant » l'est au point d'être capable d'abolir sa toute puissance, de sorte qu'il ne serait plus tout puissant, ou si, au contraire, il ne le peut pas, de sorte qu'il n'est pas en mesure de tout faire et n'est donc pas tout puissant. La rationalité politique qui sous-tend les décisions de la Cour tend à protéger le législateur contre son propre pouvoir, et notamment contre des engagements inconsidérés du point de vue de la préservation de sa propre compétence. C'est de manière cohérente avec cet objectif que la Cour s'en remet, à diverses reprises, au pouvoir d'appréciation des autorités politiques et s'assure que soient mis à leur disposition tous les instruments nécessaires à ce qu'elles assument leurs responsabilités de manière parfaitement informée. Simultanément toutefois, les juges soulignent que la « responsabilité » particulière qui revient au législateur s'avère tout autant un pouvoir qu'un devoir. C'est à ce titre qu'il revient au *Bundestag* de faire le nécessaire pour éviter que, par l'adoption de politiques publiques inconsidérées, l'Allemagne perde le droit de participer au MES, au mépris de la protection du droit des citoyens à la démocratie. De là émergent deux images quelque peu antagonistes : celle d'un législateur renforcé et relégitimé dans son rôle de définition de la volonté politique de l'État ; celle d'un juge exerçant sur l'ensemble des autorités politiques une tutelle marquée par un certain paternalisme.

Annexe

Cour constitutionnelle fédérale allemande, 12 septembre 2012*

[Extraits]

Les recours en vue d'obtenir une injonction temporaire sont rejetés, sous réserve que le TIMES soit ratifié aux conditions suivantes :

la disposition de l'article 8.5, 1^{re} phrase du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité limite le montant de toutes les obligations financières qui naissent de ce traité pour la République fédérale d'Allemagne au montant stipulé dans l'annexe II au traité, de sorte qu'aucune disposition de ce traité ne puisse être interprétée d'une manière qui impliquent, sans l'accord du représentant allemand, des obligations de paiement supérieures pour la République fédérale d'Allemagne ;

les dispositions des articles 32.5, 34 et 35.1 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité ne s'opposent pas à une information complète du *Bundestag* et du *Bundesrat*.

[...]

208

Le droit d'élire le *Bundestag* allemand (art. 38.1 de la *Loi Fondamentale*, LF), en tant que droit équivalent à un droit fondamental, garantit l'auto-détermination des citoyens et assure une participation libre et égale à l'autorité de l'État [...]. Son contenu protégé inclut les principes du précepte démocratique au sens des articles 20.1 et 20.2 LF ; ces principes sont protégés par l'article 79.3 LF en tant qu'identité de la constitution, y compris contre une intervention de la part d'une assemblée procédant à un amendement constitutionnel.

[...]

209

Si l'intégration européenne doit pouvoir se poursuivre, ce ne peut être que dans le respect du principe selon lequel les autorités supranationales ne disposent que d'une compétence d'attribution, et dans la limite du respect de l'identité constitutionnelle de la *Loi fondamentale* (*Verfassungsideutlichkeit des Grundgesetzes*) qui oppose une limite infranchissable à l'intégration.

[...]

212

Dans sa décision du 7 septembre 2011 (BVerfGE 129, 124) la Cour a exposé en détail que le *Bundestag* Allemand ne saurait transférer sa responsabilité budgétaire à d'autres autorités au moyen d'habilitations imprécises de politique budgétaire.

Les pouvoirs d'approbation ou de refus du *Bundestag* Allemand ainsi que ses pouvoirs de contrôle doivent être en rapport avec l'importance financière des apports de garanties et crédits d'engagement.

Il lui est notamment interdit de se lier par des dispositifs dont l'effet financier pourrait conduire à des obligations budgétaires imprévisibles qui ne seraient pas précédées d'un consentement préalable, qu'il s'agisse de dépenses ou de perte de recettes, soit par leur conception globale, soit suite à l'appréciation globale des mesures isolées qu'il prescrit.

Cette interdiction de se défaire de la responsabilité budgétaire qui lui incombe ne limite pas sa compétence budgétaire, elle vise au contraire à la maintenir.

[...]

213

Déoulant du principe démocratique, l'autonomie budgétaire interdit au *Bundestag* de consentir à la mise en place d'un mécanisme automatique de cautionnement ou de paiement intergouvernemental ou supranational, qui ne serait lié ni à de strictes conditions ni limité dans son ampleur et qui, une fois mis en place, serait soustrait à son contrôle et son influence (BVerfGE 129,124).

214

De plus, il est interdit de créer des mécanismes permanents de droit international qui aboutiraient à des engagements financiers dépendant de la décision d'autres États, surtout lorsque les conséquences en sont difficilement calculables.

[...]

Non seulement chaque disposition nécessite l'approbation du *Bundestag* dans la mesure où des accords supra-étatiques auraient une incidence structurelle sur le droit budgétaire par le biais, par exemple, de l'acquittement d'un cautionnement qui pourrait porter atteinte à l'autonomie budgétaire ou par la participation aux systèmes de garantie financière correspondants ; mais en outre un contrôle parlementaire suffisant doit être assuré sur la façon d'utiliser les fonds mis à disposition (BVerfGE 129, 124).

[...]

215

De ce fait et afin d'assurer une préparation effective des décisions ainsi que de permettre l'exercice des fonctions de contrôle, le gouvernement doit informer le Parlement d'une manière adéquate (BVerfG, BvE 4/11, Rn, 107).

Ce principe ne vaut pas seulement en droit budgétaire national (v. art. 114 LF) mais aussi concernant l'Union européenne (v. art. 23, al. 2, phrase 2 LF).

[...]

217

Lorsqu'il s'agit d'évaluer si l'étendue des obligations de paiement et de garanties conduit à un dessaisissement de l'autonomie budgétaire du *Bundestag*, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation qu'il appartient en principe à la présente Cour de respecter, notamment en ce qui concerne les risques de réalisation et les conséquences prévisibles concernant la liberté d'action du législateur budgétaire.

[...]

236

Le *Bundestag* allemand ne transfère pas de compétences budgétaires à d'autres autorités par la loi d'approbation de l'article 136, alinéa 3, TFUE.

La République fédérale d'Allemagne ne risque pas d'être livrée, sans consentement constitutif préalable du *Bundestag* allemand, à un mécanisme à effet financier imprévisible pour le budget de l'État ou qui conduirait à un cautionnement pour les agissements d'autres États sur lequel elle ne pourrait influencer.

L'article 136, alinéa 3, TFUE en soi ne crée pas de mécanisme de stabilité, tout au plus se borne-t-il à ouvrir la possibilité aux États membres de mettre en place des dispositifs correspondants sur le fondement du droit international.

À cette fin aucune compétence n'est transférée aux organes de l'Union européenne ; il s'agit plutôt de recourir aux compétences des États membres et de fixer leurs rapports aux règles monétaires de l'Union.

[...]

241

Dans sa décision du 7 septembre 2011, la Cour a considéré que la responsabilité budgétaire globale du *Bundestag* allemand en ce qui concerne la prise en charge de garanties dans le cadre de l'aide à la Grèce et du Mécanisme de stabilisation financière européen était assurée, étant donné que l'engagement global de la République fédérale d'Allemagne était limité dans son montant, que le *Bundestag* Allemand devait approuver individuellement chaque mesure d'aide d'une certaine ampleur, qu'il disposait de pouvoirs de contrôle concernant les conditions d'octroi et que ces aides étaient limitées dans le temps (BVerfGE 129, 124).

Le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité ne répond à ces exigences concernant l'engagement financier global de la République fédérale d'Allemagne (1) qu'en regard aux droits d'information nécessaires au maintien de la responsabilité budgétaire globale du *Bundestag* (2) que s'il est interprété conformément à la Constitution.

[...]

243

La limitation de responsabilité des membres du Mécanisme européen de stabilité à hauteur de leur cotisation consentie à l'article 8, alinéa 5, phrase 1 du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité devrait arrêter les obligations budgétaires de la République fédérale d'Allemagne en rapport avec les activités du mécanisme européen de stabilité à hauteur de 190.024.800.000 €.

[...]

253

La République fédérale d'Allemagne doit exprimer clairement qu'elle ne saurait être liée par le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité dans son ensemble si une telle réserve de sa part s'avérait inefficace.

[...]

257

Les Parlements des États membres, et avec eux le *Bundestag* allemand, en tant que titulaires de la souveraineté budgétaire et tenus de répondre des autres engagements encourus en vertu du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité devant leurs citoyens, ne font pas partie des tiers devant être exclus du flux d'information.

[...]

259

Etant donné que l'exercice par le *Bundestag* Allemand de la responsabilité budgétaire globale en vertu des articles 20.1 et 2 avec l'article 79.3 LF exige la possibilité d'être suffisamment informé afin de pouvoir estimer les bases essentielles et les conséquences de ses décisions (...), la ratification du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité n'est possible qu'à la condition que la République fédérale d'Allemagne assure une interprétation du Traité qui garantisse que, concernant leurs décisions, le *Bundestag* et le *Bundesrat* recevront les informations qui leur seront nécessaires pour pouvoir développer une opinion informée.

La République fédérale d'Allemagne doit clairement signifier qu'elle ne peut être liée par le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité dans son ensemble si une telle réserve s'avérait sans effet.

[...]

270

Au demeurant, il est indispensable d'assurer que le rapport de légitimité entre le Parlement et le mécanisme européen de stabilité ne soit pas rompu.

Le gouvernement fédéral ainsi que le Parlement ont à prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires afin d'éviter la suspension des droits de vote.

271

La Cour doit considérer comme adéquate l'appréciation du législateur selon laquelle l'obligation de paiement des parts du Mécanisme de stabilité européen d'un montant total de 190 024 800 000 € stipulée au paragraphe 1, alinéa 2 ESMFinG et dénommée « *Gewährleistungsermächtigung* » à l'alinéa 2 ne conduirait pas à annihiler son autonomie budgétaire.

[...]

Le *Bundestag* et le gouvernement ont explicité lors de l'audience qu'avec la mise à disposition de la cotisation allemande au Mécanisme de stabilité européen, l'Allemagne encourrait des risques calculables, alors que sans l'octroi de ces facilités financières par les biais du Mécanisme de stabilité européen des conséquences imprévisibles pour l'ensemble du système social et économique étaient à craindre.

Même si ces assertions sont extrêmement contestées parmi les économistes, tout du moins ne sont-elles pas manifestement erronées.

C'est pourquoi la Cour ne peut substituer son appréciation à celle du législateur.

[...]

300

Les stipulations du Traité coïncident dans une large mesure avec des exigences constitutionnelles existantes ainsi qu'avec des obligations primaires découlant du Traité sur le fonctionnement de l'UE (aa).

Il n'octroie pas de compétences aux organes de l'Union européenne qui mettraient en cause la responsabilité budgétaire globale du *Bundestag* allemand (bb) et n'oblige pas la République fédérale d'Allemagne à fixer durablement et irrémédiablement sa politique économique (cc).

[...]

313

En raison de cette large concordance vis-à-vis du « frein à l'endettement » ("*Schuldenbremse*") de la *Loi fondamentale* et des règles de déficit fixées par le TFUE, dont la constitutionnalité n'est pas contestée, les demandeurs n'apportent pas la preuve d'une violation par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'article 79.3, du principe du droit de vote et du principe démocratique issus des articles 20.1 et 20.2 LF.

Traduction assurée par Laura Jaillet, collaboratrice scientifique à la Chaire de droit public français de l'Université de la Sarre.

Mots clés :

CONSTITUTION * Contrôle de constitutionnalité

DROIT EUROPEEN * Droit de l'Union européenne * Traités de l'Union européenne

(1) Dans son numéro 6/2012, la RFDA a publié un dossier intitulé « Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles » qui comporte, outre cet article, la contribution suivante :

- l'article d'Éric Oliva, La décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012, p. 1043. 

(2) A. Stone Sweet, « Constitutional Politics in France and Germany », in M. Shapiro, A. Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford, Oxford University Press, 2002, xi+417 p., p. 204.

(3) BVerfGE 37, 271 (*Solange I*) ; BVerfGE 73, 339 (*Solange II*).

(4) BVerfGE 123, 267 (*Traité de Lisbonne*).

(5) BVerfGE 89, 155 (*Traité de Maastricht*) ; BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*). Pour une synthèse de la jurisprudence en la matière, v. par ex., J. Kokott, « The Basic Law at 60 - From 1949 to 2009: The Basic Law and Supranational Integration », in *German Law Journal*, Vol. 11, 2010, pp. 99-114.

(6) Le texte de certains des recours ainsi que d'autres documents sont disponibles à l'adresse http://www.robertmwuner.de/verfassungsbeschwerden_esm.html#Informationen (consulté le 23 oct. 2012).

(7) BVerfGE 89, 155.

(8) Art. 38.1. Les députés du *Bundestag* allemand sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret. Ils sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience.

(9) Art. 79.3. Toute modification de la présente *Loi Fondamentale* qui toucherait à l'organisation de la Fédération en *Länder*, au principe de la participation des *Länder* à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 et 20, est interdite.

(10) Art. 20.1. La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social.

(11) Art. 20.2. Tout pouvoir d'État émane du peuple. Le peuple l'exerce au moyen d'élections et de votations et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

(12) Art. 3.1. Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

(13) Art. 14.1. La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois.

(14) Art. 20.4. Tous les Allemands ont le droit de résister à quiconque entreprendrait de renverser cet ordre [constitutionnel], s'il n'y a pas d'autre remède possible.

(15) Art. 23.1. 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'État 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*. À cet effet, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le *Bundesrat*. L'article 79, alinéas 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 modifications ou compléments.

(16) Art. 23.2. 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.

(17) Cour suprême irlandaise (*Cúirt uachtarach na Héireann*), *Thomas Pringle v. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General* [2012] IESC 47.

(18) A. Vosskuhle, in *Le Monde*, 2 oct. 2012, p. 23.

(19) V. par ex., concernant l'adoption d'un plan d'aide à la Grèce, la décision du 7 mai 2010, 2 BvR 987/10.

(20) V. par ex., L. Pegoraro, *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, G. Giappichelli, coll. « Le frontiere del diritto », Quaderno n. 1, nuova serie, 2007, ix+258 p., pp. 142-148 ; F.J. Díaz Revorio, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional. Significado, tipología, efectos y legitimidad, análisis especial de las sentencias aditivas*, pról. López Guerra L., Valladolid, Lex nova, 2001, 342 p.

(21) V. E. Oliva, cette Revue, pp. 1043 [commentaire de la décision du Cons. const. dans ce même numéro].

(22) Cons. const., 9 août 2012, décis. n° 2012-653 DC, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, JO du 11 août 2012, p. 13283, consid. 16 ; AJDA 2012. 1717, étude M. Lombard, S. Nicinski et E. Glaser  ; RMCUE 2012. 565, édito. F. Chaltiel .

(23) Art. 109

La Fédération et les *Länder* sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire.

La Fédération et les *Länder* accomplissent ensemble les obligations de la République fédérale d'Allemagne qui résultent des actes juridiques de la Communauté européenne pris sur le fondement de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne en vue de respecter la discipline budgétaire et dans ce cadre ils tiennent compte des

exigences de l'équilibre de l'ensemble de l'économie.

Les budgets de la Fédération et des *Länder* doivent être par principe équilibrés sans les recettes provenant des emprunts. La Fédération et les *Länder* peuvent prévoir des règles tendant à prendre en compte de façon symétrique en période de croissance et de récession les effets d'une évolution anormale de la conjoncture ainsi que des règles exceptionnelles en cas de catastrophe naturelle ou de situations exceptionnelles d'urgence qui échappent au contrôle de l'État et qui compromettent considérablement les finances publiques. Pour les règles exceptionnelles, des règles corrélatives de remboursement doivent être prévues. Pour le budget fédéral, l'article 115 fixe les modalités de ces règles, étant entendu qu'il est satisfait à la phrase 1 lorsque les recettes provenant des emprunts ne dépassent pas 0,35 pour cent du produit national brut. Pour les budgets des *Länder*, ceux-ci fixent les règles dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles, étant entendu qu'il n'est satisfait à la phrase 1 que si aucune recette provenant d'emprunts n'est admise.

Une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat* peut établir pour la Fédération et les *Länder* des principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de planification financière pluriannuelle.

Les mesures de sanction de la Communauté européenne, prises dans le cadre de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne pour assurer le respect de la discipline budgétaire, sont supportées par la Fédération et les *Länder* dans la proportion de 65 à 35. L'ensemble des *Länder* supporte solidairement 35 pour cent des charges incombant aux *Länder*, en proportion du nombre de leurs habitants ; 65 pour cent des charges incombant aux *Länder* sont supportés par les *Länder* au *pro rata* de leur contribution aux actes sanctionnés. Une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat* fixe les modalités.

(24) Article 109 a :

Pour prévenir des situations de crise budgétaire, une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat* fixe :

1. le contrôle permanent de la gestion (ou politique) budgétaire de la Fédération et des *Länder* par un organisme collégial commun (Conseil de stabilité),
2. les conditions et la procédure de déclaration d'une menace de crise budgétaire,
3. les principes d'établissement et d'exécution des programmes d'assainissement en vue de prévenir les situations de crise budgétaire.

Les décisions du Conseil de stabilité et les expertises qui sont à leur base doivent être publiées.

(25) Art. 115

La souscription d'emprunts ainsi que les engagements sous forme de cautions, de garanties ou de sûretés de toute nature, qui pourraient engendrer des dépenses pour les exercices futurs, doivent être autorisés par une loi fédérale qui en fixe ou permet d'en fixer le montant.

Recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunts. Ce principe est satisfait si les recettes provenant d'emprunts ne dépassent pas 0,35 pour cent du produit national brut nominal. De plus, en cas d'évolution de la conjoncture s'écartant de la situation normale, les effets sur le budget en période de croissance et de récession doivent être traités de façon symétrique. Lorsque les opérations effectives d'emprunt s'écartent de la limite maximale fixée par les phrases 1 à 3, elles doivent être inscrites sur un compte de contrôle ; les endettements qui dépassent le seuil de 1,5 pour cent du produit national brut nominal doivent être réduits conformément à la conjoncture. La loi fédérale fixe les modalités, en particulier l'apurement des recettes et des dépenses relatives aux transactions financières et la procédure de calcul de la limite supérieure du montant net des emprunts annuels à la lumière de l'évolution de la conjoncture sur la base d'une procédure d'apurement conjoncturel ainsi que le contrôle et la réduction des écarts entre les opérations effectives d'emprunt et la limite fixée. En cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, ces limites supérieures de l'emprunt peuvent être dépassées sur décision de la majorité des membres du *Bundestag*. La décision doit être liée à l'établissement d'un plan d'amortissement. Le remboursement des emprunts contractés en application de la phrase 6 doit intervenir dans un délai raisonnable.

(26) Article 143 d.

Les articles 109 et 115 dans leur rédaction en vigueur jusqu'au 31 juillet 2009 doivent être appliquées pour la dernière fois à l'année budgétaire 2010. Les articles 109 et 115 dans leur rédaction valable à partir du 1^{er} août 2010 seront appliquées pour la première fois à l'année budgétaire 2011 ; les autorisations d'emprunt existant au 31 décembre 2010 pour des patrimoines spéciaux déjà constitués ne sont pas concernées. Les *Länder* peuvent dans la période du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2019 déroger aux exigences de l'article 109, al. 3, en se conformant aux règles en vigueur dans les *Länder*. Les budgets des *Länder* doivent être établis de telle façon que les exigences de l'article 115, al. 2, phrase 2 soient satisfaites durant l'année budgétaire 2020. La Fédération peut déroger du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2015 aux exigences de l'article 115, alinéa 2, phrase 2. La suppression du déficit existant doit commencer avec l'année budgétaire 2011. Les budgets annuels doivent être établis de telle façon que les exigences de l'article 115, alinéa 2, phrase 2 soient satisfaites en l'année budgétaire 2016 ; la loi fédérale fixe les modalités.

Comme aide au respect des exigences de l'article 109, alinéa 1 à partir du 1^{er} janvier 2020, les *Länder* de Berlin, Brême, la Sarre, de la Saxe-Anhalt et du Schleswig-Holstein peuvent, pour la période 2011-2019, recevoir du budget de la Fédération des aides au rééquilibrage d'un montant de 800 millions d'euros par an. De cette somme il revient à Brême 300 millions d'euros, à la Sarre 260 millions d'euros et à Berlin, à la Saxe-Anhalt et au Schleswig-Holstein chacun 80 millions d'euros. Les aides sont versées sur la base d'un accord administratif conformément à une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat*. L'attribution d'aides suppose une suppression complète des déficits financiers avant la fin de l'année 2020. Une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat* et un accord administratif fixent les modalités, notamment les étapes de réduction annuelle des déficits financiers jusqu'à la fin de l'année 2020, la surveillance de la suppression des déficits financiers par le Conseil de stabilité ainsi que les conséquences en cas de non-respect des étapes de la suppression des déficits. Il est exclu d'attribuer

simultanément des aides au rééquilibrage et des aides d'assainissement fondées sur une situation de crise financière extrême.

La charge financière résultant de l'attribution d'aides au rééquilibrage est supportée par moitié par la Fédération et les *Länder*, ces derniers par prélèvement sur leur part d'impôts sur le chiffre d'affaires. Une loi fédérale requérant l'approbation du *Bundesrat* fixe les modalités.

(27) Sur ces dispositions constitutionnelles, v. par ex., S. Flizot, « Les règles constitutionnelles de limitation de l'endettement public : l'exemple allemand », in *Jus politicum. Revue de droit politique*, n° 8, 2012, <http://www.juspoliticum.com/Les-regles-constitutionnelles-de.html> (consulté le 24 oct. 2012).

(28) BvR 987/10, § 97. SDur cette décision, v. par ex., R. Wakote-Falco, P. Cossalter, « Le plan d'aide à la Grèce devant la Cour constitutionnelle allemande. BVerfGE, 7 sept. 2011, *Euro-Rettung* », in *RJEP*, déc. 2011, pp. 44-47.

(29) *Ibid.*, § 98, renvoyant à la décision *Traité de Maastricht*.

(30) *Ibid.*, § 101.

(31) *Ibid.*, § 121.

(32) V. spéc. BVerfGE 123, 267.

(33) BVerfGE 89, 155, §§ 105, 116.

(34) 2 BvR 987/10 du 7 sept. 2011, § 68.

(35) *Ibid.*, § 132.

(36) V. R. Guastini, « Disposizione vs. Norma », in *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, Milano, A. Giuffrè, coll. « Annali della facoltà di giurisprudenza di Genova », « Collana di monografie », n° 64, 1990, vol. 2, pp. 235-251.

(37) V. par ex., K.-A. Bettermann, *Die verfassungskonforme Auslegung. Grenzen und Gefahren*, Heidelberg, C.F. Müller, 1986, 58 p. ; A. Vosskuhle, « Theorie und Praxis der verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte », in *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 125, 2000, pp. 177-201 ; G. Sorrenti, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, A. Giuffrè, coll. « Università di Messina », 2006, 318 p.

(38) W. Zeidler, « The Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms », in *Notre Dame Law Review*, vol. 62, 1987, pp. 504-525.

(39) BVerfGE 2, 266, 282.

(40) BvR 987/10, § 125.

(41) *Ibid.*, § 128.

(42) V. par ex., J. Combacau, S. Sur, *Droit international public*, 9^e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Domat. Droit public », 2010, xvi+810 p., pp. 134-138 ; D. Carreau, « Traité international », in *Répertoire Dalloz de droit international*, 2012, n° 54-67.

(43) V. par ex., les affirmations catégoriques du juge Clarke, Cour suprême irlandaise, *Thomas Pringle v. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, préc., p. ex. §§ 5.6, 5.8, 5.10, 5.13, 8.10, 8.13, 8.15. V. égal., l'opinion du juge en chef Denham, par ex., §§ 17 vii-viii, xii.

(44) Opinion du juge Clarke, préc., §§ 5.10 à 5.13.

(45) V. spéc. l'opinion du juge en chef Denham, préc., § 17 xii.

(46) M. Luciani, « L'interprétation conforme et le dialogue des juges. Notes préliminaires », in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président B. Genevois*, Paris, Dalloz, 2009, xiv+1166 p., p. 697, trad. fr. modifiée.

(47) C. Landfried, « Germany », in C.N. Tate, T. Vallinder (ed.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, London, New York University Press, 1995, xii+556 p., pp. 309-310.

(48) Cour suprême irlandaise, *Thomas Pringle v. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, préc.,

opinion dissidente du juge Hardiman.

(49) V. par ex., G. Tusseau, « Chronique de jurisprudence droit administratif et droit constitutionnel. Jurisprudence étrangère », in RFDA 2013 à paraître.