

José Luis da Cruz Vilaça, La constitution de l'Europe: mission inachevée

Légende: Président du Tribunal de première instance de 1989 à 1995, José Luis da Cruz Vilaça défend dans cet article l'idée que l'Union européenne, lors d'un processus de constitutionnalisation des traités, s'est progressivement dotée d'une constitution dont la Cour de justice en a dégagé les traits essentiels. Le processus reste pourtant inachevé tant que les États demeurent les seuls titulaires du pouvoir constituant.

Source: The Philip Morris Institute for Public Policy Research: "L'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution?". dir. de publ. Merritt, Giles ; Réd. Chef Kapstein, Nancy. Juin 1996, Discussion paper n° 10. Bruxelles: The Philip Morris Institute for Public Policy Research asbl. "La constitution de l'Europe: mission inachevée", auteur:Da Cruz Vilaça, José Luis , p. 11-17.

Copyright: (c) The Philip Morris Institute for Public Policy Research asbl

URL: http://www.cvce.eu/obj/jose_luis_da_cruz_vilaca_la_constitution_de_l_europe_mission_inachevee-fr-c33892b3-4217-4cac-8cec-a64c2ad409dd.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

La constitution de l'Europe: mission inachevée

JOSÉ LUIS DA CRUZ VILAÇA

Avant d'analyser le statut constitutionnel de l'Union européenne, il importe de préciser quelques notions. Il faut rappeler que l'idée libérale moderne de la constitution est associée à l'affirmation de l'autonomie de la société face à l'État et qu'elle est conçue comme une conquête de la première sur le second, visant à le restreindre et à le conformer.

Dans cette optique, toute constitution doit contenir un énoncé précis des droits fondamentaux des citoyens. Elle doit en outre consacrer une stricte séparation des pouvoirs entre les institutions et créer un cadre de répartition des compétences étatiques selon un système approprié de contrôles.

Ce n'est que relativement récemment que les constitutions ont intégré des références à des principes et des objectifs de l'action de l'État, ainsi que des obligations et devoirs qui lui incombent.

Il faut également distinguer constitution formelle et constitution matérielle d'une part, et constitution écrite et non écrite de l'autre. Une constitution non écrite est formée de quelques principes et usages fondamentaux que la jurisprudence constitutionnelle vient enrichir et préciser.

A cela s'ajoute la question de la légitimité de la constitution. S'agissant à cet égard de rechercher une légitimité démocratique, la question du siège et du titulaire du pouvoir constituant devient essentielle.

Enfin, les constitutions doivent donner les moyens d'interpréter les normes constitutionnelles et doivent fournir en corollaire des garanties qui en sont dérivées. La plupart des systèmes constitutionnels répondent à ces préoccupations en attribuant les tâches d'interprétation et de contrôle au pouvoir judiciaire.

Armés de ces précisions, nous devons nous demander jusqu'à quel point les traités fondateurs de l'Union européenne peuvent servir de base à une constitution européenne.

Aucune analyse ne peut faire abstraction de la tendance grandissante à la régionalisation et à la mondialisation, qui ôte à l'État et à sa structure constitutionnelle une part de sa pertinence. La chute des murs qui séparaient artificiellement deux conceptions du monde qui se croyaient irréductibles a d'ailleurs contribué à relativiser les différences et à atténuer les frontières.

En tout état de cause, le mouvement d'intégration en Europe a, depuis quarante-cinq ans, exercé d'importants effets sur les constitutions des États membres. Le resserrement progressif des liens économiques, commerciaux, sociaux et politiques entre les nations et les peuples européens a amené la conséquence inévitable de la "constitutionnalisation" des traités, qui ont fini par s'élever au rang de "loi supérieure".

Les étapes de ce processus sont connues. La Cour de justice en a dégagé les traits essentiels par son interprétation des traités. La première étape, inaugurée par le célèbre arrêt Van Gend en Loos⁽¹⁾, a permis aux particuliers d'invoquer les dispositions des traités devant une juridiction nationale afin d'obtenir la sauvegarde des droits subjectifs qui en découlent.

La deuxième étape, issue directement de la précédente, a été la consécration de la primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres, y compris le droit constitutionnel.

Ces deux étapes ont jeté les fondements d'un ordre juridique communautaire autonome sans lequel la notion de constitution européenne n'aurait pas de sens. Il fallait cependant énoncer les éléments caractéristiques de cet ordre juridique susceptibles de le transformer en un ordre constitutionnel.

La découverte par la Cour, dans le traité, à partir des arrêts Stauder⁽²⁾ et Nold⁽³⁾, d'un catalogue non écrit de droits fondamentaux, est une pièce maîtresse de cette évolution.

La jurisprudence a précisé la portée des pouvoirs de la Communauté face à ceux des États membres ainsi que les limites des compétences des organes communautaires. Une des constatations essentielles à cet égard figure dans l'arrêt Van Gend en Loos: "La Communauté constitue un ordre juridique de droit international au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains."

La structure juridique de la Communauté s'est donc édiflée à partir d'un transfert limité de souveraineté des États. Mais on a poussé plus loin ce principe, puisqu'il a confirmé les "simples" pouvoirs d'attribution dont la Communauté avait besoin pour assurer le respect des finalités des traités (c'est la fameuse "doctrine des pouvoirs implicites"). L'explicitation, dans le traité de Maastricht, des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité comme des principes qui doivent présider à toute action de la Communauté en dehors des cas de compétence exclusive devra définir les critères généraux de partage des compétences entre la Communauté et les États membres.

L'autonomie de l'ordre juridique communautaire par rapport à ceux des États membres désormais affirmée, il fallait la reproduire par rapport à l'ordre juridique international. C'est ce qu'a entrepris la Cour de justice en stipulant l'application contraignante pour les États membres des dispositions relatives à la révision des traités et en écartant du même coup les règles classiques du droit international, en particulier celles de l'"actus contrarius" et de la liberté des formes, et en consolidant les relations entre la Communauté et ses États membres par un droit "interne" à caractère constitutionnel.

La question se pose ensuite de savoir si les traités possèdent en leur sein des limites matérielles à leur révision.

Le traité de Maastricht fixe de toute évidence des limites explicites à travers son objectif de "maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer" et lorsqu'il précise que toute révision doit viser à "assurer l'efficacité des mécanismes et des institutions communautaires". Cette disposition contient une double limite: l'une a trait à l'objectif ("assurer l'efficacité"), l'autre à la portée de la révision, censée sauvegarder et développer l'acquis communautaire. Une "interdiction de régression" ou un "principe de non-retour" s'esquissent donc. Toute révision doit cependant demeurer dans les limites de ce qu'on appelle l'acquis fondamental, celui qui se réfère aux "fondements mêmes de la Communauté".

Cette notion d'acquis fondamental recouvre sans doute à la fois les quatre libertés fondamentales (la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes), le principe de la libre concurrence, la future Union économique et monétaire (UEM), les principes de l'égalité de traitement et de la non-discrimination, la charte des droits fondamentaux et, certainement, les principes relevant de la structure de l'ordre juridique communautaire que sont l'effet direct et la primauté du droit communautaire.

Il importe peu de savoir dans quelle mesure le maintien de l'acquis communautaire mène à la reconnaissance de limites matérielles implicites à la révision du traité puisqu'il s'agit là d'un phénomène commun aux structures constitutionnelles. La Cour de justice a d'ailleurs foi mule un début de réponse à cette question en considérant que le projet d'accord créant l'Espace économique européen (EEE) était incompatible avec les fondements de la Communauté.

Les limites imposées à la révision ne traduisent finalement que l'identité d'une constitution, de sorte que, si on les dépasse - en les révisant ou en les ignorant -, on change la constitution. Il faut donc éviter de voir dans les limites matérielles un frein à la dynamique constitutionnelle. Hormis dans les domaines couverts par le Marché unique et le principe de la subsidiarité, elles n'empêchent pas la Communauté de se dessaisir d'autres attributions au profit des seuls États membres.

Quant à la question de l'interprétation des normes constitutionnelles et de la mise en place de garanties, la Cour de justice, qui a conduit le mouvement de "constitutionnalisation", a utilisé les mécanismes juridictionnels créés par le traité pour jouer le rôle fondamental de cour constitutionnelle communautaire.

Mais peut-être est-il inutile de nous demander si l'UE a besoin d'une constitution, puisque nous venons de voir qu'elle s'en est progressivement dotée d'une? Il serait plus judicieux de vérifier si cette évolution est

achevée et, puisque la réponse ne peut être que négative, de dresser l'inventaire de ce qui manque pour qu'une vraie constitution existe en Europe.

Il faut remarquer avant tout que le statut constitutionnel de la Communauté, à la différence des constitutions étatiques, a son origine dans des traités internationaux entre États souverains. Ces textes et leurs révisions successives sont sortis de conférences diplomatiques à caractère intergouvernemental. Ce trait est essentiel à la compréhension de la nature profonde de la Communauté. Il imprime un caractère spécifique à son statut constitutionnel et en fait quelque chose de très particulier.

Ce sont les États qui ont exercé le pouvoir constituant qui a donné naissance à la Communauté et qui en restent les titulaires ultimes. Tout progrès et tout changement ultérieur doit s'effectuer sous leur contrôle déterminant.

Ils sont d'ailleurs présents en permanence dans la structure institutionnelle de la Communauté, notamment dans ses organes exécutifs et dans son principal organe législatif. Et même si la consolidation progressive de l'ordre juridique communautaire leur a enlevé les prérogatives de "maîtres absolus" des traités, chaque nouvelle affirmation de l'autonomie constitutionnelle de la Communauté continue de provoquer une réaction de leur part; les États parviennent toujours à trouver les voies institutionnelles appropriées pour faire entendre leur voix.

Il s'établit donc une dialectique constante entre les différents intérêts qui se manifestent sur l'échiquier communautaire. La réussite de l'entreprise européenne se fonde sur cet équilibre entre le centre et la périphérie, entre solidarité et compétition, entre coopération et concurrence, entre l'unité de dessein et la richesse de la multiplicité culturelle, sociale et économique. Cet équilibre doit être préservé, d'autant que la Communauté se prépare à accueillir de nouveaux États et à élargir ses domaines de compétences.

Le problème est que, traditionnellement, ce sont surtout les gouvernements qui expriment les intérêts des États, même en ce qui concerne les modifications des traités. C'est certainement en songeant à cette réalité que la Cour de justice a qualifié ceux-ci de "charte constitutionnelle d'une Communauté de droit", dotée d'un statut qui lui a été octroyé davantage qu'elle ne l'a choisi.

Certes, les appels à une plus large participation des parlements nationaux dans les affaires communautaires se multiplient, les régions et les partenaires sociaux ont trouvé les moyens de se faire représenter sur le plan institutionnel, et les citoyens ont fait irruption dans le système à travers l'élection directe des eurodéputés et le débat sur la ratification du traité de Maastricht.

Mais l'équilibre demeure précaire. Faute d'une réelle expression institutionnelle de l'existence d'un peuple européen, il ne sera pas possible d'en faire le titulaire du pouvoir constituant dans la Communauté.

Quoi qu'il en soit, le grand défi qui se présente à ceux chargés de la révision des traités est de trouver les modalités les plus appropriées à traduire la double légitimité politique des États et des peuples dans les institutions et dans la pratique. Ils devront également entériner la double identité des citoyens, celle de l'Europe et celle de leur propre pays.

La Cour de justice leur a ouvert la voie en puisant dans les "principes communs aux constitutions des États membres" l'inspiration nécessaire pour bâtir les principes généraux de l'ordre juridique communautaire. Pour assurer au projet européen l'acceptation et l'adhésion du tissu social et politique, c'est à cette voie qu'il faut se tenir.

1. En 1960, l'importateur néerlandais Van Gend en Loos a porté plainte contre l'augmentation des tarifs douaniers frappant les importations en provenance de l'Allemagne, contraire selon lui au traité CEE. La *Tariefcommissie* des Pays-Bas a renvoyé l'affaire à la Cour européenne de justice, qui a rendu sa décision en 1962.

2. Après que les personnes qui bénéficient d'une assistance sociale dans les États membres eurent été autorisées à bénéficier d'une réduction sur le prix du beurre, Erich Stauder, un citoyen allemand, a introduit une requête affirmant que l'obligation de révéler son identité pour obtenir cette réduction était une violation de ses droits fondamentaux. L'affaire a été tranchée en 1969.

3. A la suite d'une décision de la Commission, la société allemande Nold avait perdu son droit de s'approvisionner directement auprès d'un producteur de charbon. Elle a argué que cette perte hypothéquait sa rentabilité et violait par conséquent ses droits. L'affaire a été jugée en 1974 après une bataille juridique de près de vingt ans.