

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe s'impose-t-il aux Constitutions nationales? (10/10/2005)

Je reproduis ci-dessous, intégralement, une réponse à une question qui m'a été posée:

Vous me demandez si le TCE est " légalement plus contraignant que les traités actuels " et en quoi .

La question sous-jacente est celle-ci, j'imagine : si l'on parle de Constitution européenne, n'y a-t-il pas création d'un texte juridique supérieur qui va remplacer notre propre constitution ou la rendre inutile car subordonnée ? Beaucoup voient en effet dans la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux proclamée à l'article I-6 la manifestation de l'effacement des constitutions nationales et des ordres juridiques nationaux devant une Constitution dont ils contestent la légitimité (pas d'élaboration par des représentants élus du peuple), la teneur, et les modalités de révision (unanimité, donc constitution " gravée dans le marbre ").

Armez-vous de patience ! Je vais être obligée de faire long.

Il faut d'abord rappeler la situation actuelle.

Les états membres ont transféré à l'Union un certain nombre de leurs compétences. Dans ces domaines transférés, l'Union dispose, pour mettre en oeuvre ces compétences, du pouvoir de légiférer. Les " lois européennes " (actuellement on les appelle règlements et directives) constituent avec les traités, le droit communautaire. Ce droit communautaire prime le droit national **dans les domaines où il y a eu transfert de compétences**. Cette primauté résulte de la jurisprudence communautaire (Cour de Justice des Communautés européennes, Costa c. enel, 1964) et française (Cour de cassation, Jacques Vabre, 1975 et Conseil d'Etat , Nicolo, 1989). Elle signifie que **là où l'Union est compétente, le droit communautaire prime sur la loi nationale**.

D'accord sur ce point, la Cour de justice des Communautés européennes et les juridictions françaises divergent en revanche sur la primauté du droit communautaire sur la Constitution . Pour la CJCE, il y a primauté. Pour la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat, il n'y pas primauté. Mais ni le Conseil d'Etat ni la Cour de Cassation n'ont compétence en matière d'application de la Constitution. Leur avis, pour important qu'il soit, n'est donc pas décisif. La juridiction compétente est le Conseil constitutionnel, garant du respect de la Constitution.

En l'espèce, celui-ci a considéré que la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution (Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, Décision n° 2004-498 DC du 29/07/ 2004, Loi relative à la bioéthique). Donc, le droit communautaire a vocation à s'appliquer par préférence à toute autre norme sauf s'il viole des dispositions constitutionnelles expresses et spécifiques. A contrario, le droit communautaire prend le pas sur les règles constitutionnelles non expresses et non spécifiques (non propres à la tradition constitutionnelle française, c'est-à-dire qui figurent au nombre des droits et libertés communs aux pays membres de l'Union comme, par ex ., ceux qui sont également reconnus par la Convention européenne de sauvegarde des droits de 'homme et des libertés fondamentales). **Il y a donc, au final, primauté " conditionnelle " du droit communautaire sur la Constitution. Mais cette primauté n'est possible que parce que le constituant français l'a accentué.**

En effet, il appartient au Conseil constitutionnel, " gardien " de la Constitution française de juger si un traité international contient ou non des dispositions contraires à la Constitution (article 54 de la Constitution française du 4/10/1958). S'il y a contradiction entre un traité et la Constitution française, il faut que le constituant français se prononce et autorise la révision de la Constitution, préalable indispensable à l'entrée en vigueur du traité (article 89 de la Constitution). Cela peut passer par un référendum populaire ou par la procédure du Congrès (réunion des deux chambres du parlement, qui statuent sur la révision à une majorité particulière : 3/5ème des suffrages exprimés). Depuis 1957, diverses révisions constitutionnelles ont eu lieu pour permettre l'entrée en vigueur de nouveaux traités communautaires. Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel s'est intensifié au fur et à mesure que les transferts de compétence gagnaient en ampleur et atteignaient des domaines considérés comme touchant aux " conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ", ce que l'on appelle les prérogatives régaliennes (ex : création d'une monnaie unique, par le traité de Maastricht de 1992 ; communautarisation de certaines matières comme la politique d'asile qui touchent à la justice et à la police, par le traité d'Amsterdam en 1997). A chaque fois, il a fallu une révision préalable de la Constitution.

Avec le TCE

Or, sur la question de l'inscription de la primauté du droit communautaire sur le droit national dans le (article I-6), le Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'y avait pas lieu de réviser la Constitution (il y a bien eu révision constitutionnelle par une loi du 28/02/2005 , mais sur d'autres points que celui-là).

L'analyse du Conseil est la suivante (je reprends l'analyse faite dans les " Cahiers du Conseil constitutionnel n° 18 concernant la Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004/Traité établissant une Constitution pour l'Europe) : certes, le fait d'inscrire pour la première fois le principe de la primauté du droit de l'Union dans un traité qui se veut la Constitution de l'Europe est une innovation importante et l'article I-6 isolé de son contexte " obligerait en effet toute autorité administrative ou juridictionnelle nationale, y compris une Cour constitutionnelle, à écarter immédiatement et spontanément toute règle de droit national, y compris constitutionnelle, s'opposant à la réception du droit communautaire ". Mais le Conseil rappelle qu'on ne peut lire l'article I-6 que conformément à l'intention des parties (qui ont voulu que l'Union fonctionne sur le mode communautaire et non sur le mode fédéral) et en le combinant avec les autres dispositions du traité. Or celles-ci font une large part aux traditions juridiques nationales. Il résulte en effet de l'ensemble des stipulations du traité, en particulier de son article I-5 (sur les rapports entre l'Union et les Etats membres), des explications du praesidium qui y sont annexées, ainsi que de la commune intention des parties, reflétée par les travaux préparatoires à sa signature, que ce traité ne modifie pas la nature de l'Union européenne. Celle-ci reste constituée d'Etats ayant choisi librement d'exercer en commun des compétences élargies sur le mode communautaire et non sur le mode fédéral. Elle respecte, selon les termes de l'article I-5, l'identité des Etats membres " inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ". Le principe de primauté du droit de l'Union, réaffirmé par l'article I-6 du traité, s'entend par conséquent dans ces limites. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel conclut qu'il n'est pas nécessaire de réviser la Constitution. **En d'autres termes, le Conseil a jugé que le TCE n'est pas " légalement plus contraignant que les traités actuels " (pour reprendre les termes que vous utilisez dans votre question).**

Le rapport entre droit national et droit européen est d'une importance fondamentale pour les relations entre les Etats nationaux et l'Union européenne.

La primauté du droit communautaire connaît une limite qu'il faut rappeler sans cesse car les gens ont tendance à faire des confusions (ce qui est normal, vu la complexité des traités) : elle ne joue, (heureusement !), que pour les dispositions correspondant aux attributions de l'Union européenne. En outre, comme rappelé plus haut, le Conseil constitutionnel a posé une autre limite : celle du respect de l'identité des États membres " inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ". Mais il n'en reste pas moins **une question clé : à qui incombe de juger si les institutions de l'Union ont agi dans le cadre de leurs compétences ou ont empiété sur celles des états ?** Normalement, c'est à la Cour de Justice de l'Union puisque le TCE organise la répartition des compétences entre les états membre et l'Union. Mais en cas d'interprétation " extensive " des compétences de l'Union par la CJ, il n'est pas exclu, et il peut être même souhaitable, que des juridictions nationales se " rebellent ".

Et que se passe-t-il en cas de divergences de vues entre la Cour de justice de l'Union et une Cour suprême nationale ? C'est à mon avis "la question qui fâche" et qui me pose à moi un problème.

Quant à la réponse à cette question, je vous livre mon analyse, mais il est évident qu'elle peut être contestable, car nous entrons dans le champ des hypothèses. Personnellement, je pense que pour éviter les conflits la CJ de l'Union et les juridictions suprêmes nationales devront coopérer, ce qui veut dire que la CJ devra tenir compte des positions de juridictions nationales (par ex. des réserves émises par le Conseil constitutionnel vues plus haut). Mais c'est tout de même une question qui reste ouverte et sans réponse certaine. Reste que, en cas d'empiètement sur des compétences jugées essentielles d'un état, celui-ci aurait une arme absolue : celle de menacer de se retirer de l'Union (droit de retrait : article I-60).

J'ajoute, pour compléter ces développements, que le Conseil constitutionnel a considéré que le TCE ne crée pas un état fédéral. La " Constitution pour l'Europe " reste un traité. L'Union n'a qu'une compétence d'attribution et ses compétences lui sont conférées par un consentement unanime et révocable des États membres. Elle ne peut être établie et révisée que par accord entre les seuls États membres. La dimension confédérale de l'Union est au demeurant attestée par la mention explicite d'un droit de retrait volontaire de tout État membre. Les États membres continuent à prendre, par des actes soumis à ratification nationale, les décisions fondatrices de l'Union (fixation de ses compétences et de ses règles de fonctionnement, définition de ses moyens financiers, adhésions).

Si vous me demandez ce que, moi, j'en pense (mais je suis loin d'être aussi éminente juriste que les " sages " du Conseil et n'ai pas leur expérience constitutionnelle !), il est évident que le Conseil a privilégié une analyse ne s'en tenant pas à la lettre du texte pour considérer aussi son esprit, donc il y a une part d'interprétation. Mais je dirai que c'est une approche tout à fait concevable et habituelle dans l'analyse juridique. Le terme de constitution a une valeur symbolique forte et a été utilisé pour cette raison mais tout juriste sait que les apparences sont parfois trompeuses et qu'il doit aller au delà de la qualification d'un texte pour savoir qu'elle en est la véritable nature juridique.