

Strasbourg, le 26 mai 1998

<s:\cdl\doc\98\cdl-ue\2.f>

**N° 051/97**

Diffusion restreinte

**CDL-UE (98) 2**

**Or. F**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**DROIT CONSTITUTIONNEL  
ET INTEGRATION EUROPEENNE**

**Rapport préliminaire  
de  
M. Armando TOLEDANO LAREDO**

## I. Introduction.

Les conditions requises pour l'adhésion à l'Union Européenne ont connu, à travers les années, une évolution liée au développement d'une identité européenne, à la réalisation des objectifs des traités institutifs et aux apports des nouveaux traités ainsi qu'à une expression plus claire des valeurs démocratiques et, par suite, à une plus grande sensibilisation à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ces développements abordent une nouvelle étape avec le Traité d'Amsterdam, en voie de ratification, qui précise que : "L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres" et prévoit qu'en cas de violation grave et persistante de ces principes par un Etat membre, le Conseil peut décider de suspendre certains droits de cet Etat membre, y compris le droit de vote, les obligations qui lui incombent gardant leur caractère contraignant.

Les conditions d'adhésion peuvent se résumer comme suit:

- a) le candidat doit être un Etat européen,
- b) il doit avoir des institutions stables qui garantissent la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, le respect des minorités et leur protection,
- c) il doit être en mesure de remplir les obligations qu'il assume en satisfaisant aux conditions économiques et politiques demandées,
- d) il doit avoir une économie de marché réelle,
- e) il doit disposer de la capacité de résister à la pression concurrentielle et aux forces du marché.

Outre la nature européenne et démocratique, les autres critères sont conçus dans l'intérêt même du candidat car l'exercice des "Quatre Libertés" (liberté de circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services), le libre exercice de la concurrence et le strict contrôle des aides d'Etat ainsi que l'application de l'acquis communautaire dans son ensemble feraient courir à l'économie du nouvel Etat membre, en cas de faiblesse, un sérieux danger de phagocytation.

D'où la nécessité de procéder à une adaptation des structures de l'Etat candidat à celles de l'Union Européenne, avec l'assistance de cette dernière, comme cela se produit d'ores et déjà par l'application des accords dits "européens", précisément réservés aux pays ayant vocation à l'adhésion, et plus récemment dans le cadre des négociations lancées les 30 et 31 mars 1998.

Il est évident que cela est le fruit de l'évolution qu'a connue la construction européenne depuis sa naissance il y a près d'un demi siècle. Fondée par six Etats dans le contexte sectoriel du charbon et de l'acier, la Communauté puis les Communautés n'ont cessé de

se développer en atteignant graduellement leurs objectifs, en recevant de nouvelles compétences, en s'élargissant à quatre reprises pour atteindre le chiffre de 15 Etats membres, en devenant l'Union Européenne et en se préparant, à présent, à un approfondissement et à de nouveaux élargissements.

L'Union Européenne est certes une organisation internationale mais une organisation qui génère l'intégration régionale, car elle vise l'intégration économique tout en poursuivant des objectifs bien plus diversifiés et ambitieux.

L'Union Européenne a un Parlement élu au suffrage universel direct, une Cour de Justice dont la compétence est acquise et les décisions sont contraignantes, un ordre juridique communautaire autonome ayant pour sujets aussi bien les Etats membres que les ressortissants de ces Etats, qui ajoutent à leur nationalité la citoyenneté européenne, une dimension nouvelle dont les bénéfices se manifestent aussi bien à l'intérieur de la Communauté qu'en dehors de ses frontières.

L'Union Européenne dispose également de ressources propres, elle lève des impôts et vient de prendre les dernières décisions relatives à l'adoption et la mise en circulation de sa monnaie unique: l'Euro.

### III. Le questionnaire et les réponses.

1.- Le questionnaire "Droit constitutionnel et Intégration européenne", destiné à recenser les modifications qu'ont connu les ordres juridiques des Etats membres de l'Union Européenne pour s'adapter aux nouvelles réalités, a reçu des réponses se référant à 13 Etats, 2 faisant défaut.

L'intérêt que présente l'exercice est incontestable, qu'il s'agisse d'Etats membres ou d'Etats étant en passe de le devenir ou y ayant vocation.- Pour les premiers, la comparaison est instructive et enrichissante; pour les derniers, elle représente une source d'informations de grande valeur pour la réflexion constitutionnelle à laquelle ils doivent se livrer aux fins d'assurer une assise saine et harmonieuse aux rapports à établir entre leurs ordres juridiques nationaux respectifs et l'ordre juridique communautaire.

En prenant cette initiative, la Commission de Venise marque la clôture d'une première phase de son activité, au cours de laquelle elle a éclairé de ses conseils les pays d'Europe centrale et orientale, qui saluaient la liberté retrouvée en se donnant des constitutions plus imprégnées des principes démocratiques. Et le passage à une phase nouvelle, concernant certains de ces pays et consistant à les accompagner, à leur demande, vers l'accession aux grandes organisations internationales de notre temps.

2.- Les réponses fournies mettent en lumière un double clivage entre les Etats membres de l'Union Européenne, le premier ayant trait à leur appartenance à l'école moniste ou dualiste et le deuxième se référant à leur nature d'Etats unitaires ou fédéraux.

Le clivage monistes/dualistes, dans la proportion de deux tiers et un tiers, illustre la difficulté rencontrée notamment par le dernier tiers face au principe de l'applicabilité directe

des règlements ou à l'effet direct de certaines dispositions de directives et - en cas de conflit entre une norme communautaire et une norme nationale, surtout si cette dernière est postérieure - face à la primauté du droit communautaire. Il explique la nécessité dans laquelle s'est trouvé ce dernier tiers de procéder à des révisions, que ses rapports avec le droit international public ne rendaient pas impératives au préalable; de réserver au droit communautaire un sort différent de celui traditionnellement reconnu aux accords internationaux ou encore de ne résoudre le problème qu'en partie en se proclamant dualiste dans les principes mais moniste dans la pratique.

La structure fédérale, préexistante ou acquise, d'un petit nombre d'Etats membres comporte, quant à elle, à des degrés divers, l'association au processus communautaire d'organes étatiques et infra-étatiques, ce qui n'est pas le cas pour les Etats unitaires. Cela appelle, de la part des Etats concernés, une action visant à assurer, dans le respect des équilibres entre organes fédéraux et fédérés, le déroulement normal et sans retards des procédures communautaires.

Ce deuxième clivage se manifeste entre Etats fédéraux et Etats unitaires, tout en présentant une gamme de nuances découlant pour les premiers de leurs constitutions respectives et, pour les derniers, du degré de centralisation qui les caractérise et qui entraîne des différences qui ne sont pas à négliger.

#### Les révisions constitutionnelles.

La Section I du questionnaire, relative aux révisions constitutionnelles, appelle un commentaire liminaire, destiné à faciliter une appréciation globale des réponses données. Le premier traité européen instituant la Communauté Européenne du charbon et de l'acier (CECA) n'a pas comporté de révisions constitutionnelles dans les Six Etats membres fondateurs.- Ce n'est qu'à partir de sa mise en oeuvre et surtout des traités qui ont suivi que l'originalité et l'ampleur de cette nouvelle réalité communautaire ont mis en lumière l'opportunité ou la nécessité, selon le cas, d'une telle révision. Des Etats membres fondateurs s'y sont alors attelés à des rythmes variés, le Traité sur l'Union Européenne pouvant être considéré pour eux comme le moment déterminant alors que, parmi les plus récents, ceux qui n'avaient pas fait le nécessaire au moment de leur adhésion suivaient le mouvement.

Le premier élargissement en 1973 a eu un impact constitutionnel clair notamment pour le Danemark et pour l'Irlande. Le deuxième en 1981 n'en a pas eu pour la Grèce. Le troisième a coïncidé avec l'Acte Unique de 1986, ce qui a eu pour conséquence que les deux pays ibériques, qui étaient associés à cette négociation, s'y étaient préparés à l'avance. Le quatrième élargissement en 1995 a ouvert à l'Autriche, à la Finlande et à la Suède les portes d'une Communauté devenue Union Européenne et a entraîné un impact encore plus direct.

S'agissant du Traité d'Amsterdam, les procédures nationales de ratification sont en cours et il est prématuré de se pencher sur des révisions constitutionnelles dont la teneur n'est pas encore officiellement connue.

#### IV. L'intégration européenne et les différents pouvoirs.

1.- La Section II du questionnaire concerne les pouvoirs étatiques appelés à participer aux processus normatif et décisionnel de l'Union. Ces processus ont pour auteurs, à des degrés divers, le Parlement Européen, le Conseil des Ministres et la Commission Européenne.

Une remarque liminaire s'impose pour souligner que - depuis le Traité sur l'Union Européenne - ces institutions se retrouvent dans un cadre unique, fourni par l'Union Européenne pour y exercer leurs compétences, qui varient selon qu'il s'agit du Premier Pilier et, par suite, de matières proprement communautaires ou des deux autres Piliers, couvrant respectivement la politique étrangère et de sécurité commune (la PESC) et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui relèvent tous deux de l'intergouvernemental.

Par référence au communautaire, l'intergouvernemental comporte un droit d'initiative limité pour la Commission, de faibles pouvoirs pour le Parlement européen et de rares compétences pour la Cour de Justice.

Les mêmes institutions évoluent ainsi dans le cadre unique de l'Union Européenne mais y exercent des compétences différentes et suivent les procédures particulières à chaque Pilier.

2.- Contrairement à la règle originale, qui voulait que l'Assemblée Parlementaire européenne soit composée de délégués des Parlements nationaux, le Parlement Européen est, depuis 1979, élu chaque cinq ans au suffrage universel direct des citoyens communautaires. Il est ainsi composé de "représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté", ce qui souligne en tant que de besoin son autonomie, sans empêcher les contacts avec les Parlements nationaux et les rencontres entre parlementaires nationaux et européens, dont certains cumulent d'ailleurs les deux mandats.

La Commission Européenne est composée, quant à elle, de membres "offrant toutes garanties d'indépendance", qui "ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme", ce qui exclue toute participation des pouvoirs nationaux au processus décisionnel de l'institution.

Le Conseil des Ministres est formé par les représentants des Etats membres, ce qui en fait l'institution intergouvernementale de la Communauté. Il était initialement prévu que chaque gouvernement y délègue un de ses membres mais, pour tenir compte de la structure fédérale de certains Etats membres, le Traité sur l'Union Européenne dispose désormais que "Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre", la locution "niveau ministériel" n'exigeant pas l'appartenance au gouvernement central.

Les remarques qui précèdent mettent en lumière que, s'agissant de la constellation institutionnelle communautaire, la participation des pouvoirs étatiques nationaux aux processus décisionnel et normatif de l'Union Européenne n'est prévue que dans le cadre du Conseil des Ministres. Seuls les représentants des exécutifs des Etats membres participent, par conséquent, aux différents niveaux, à la prise de décisions et à l'élaboration des normes au sein du Conseil.

Les réponses à cette partie du questionnaire sont quasiment unanimes pour constater un renforcement de l'exécutif face au législatif, ce qui paraît logique dans le tableau qui vient d'être brossé.

3.- Cela étant précisé, il convient de souligner d'une part que l'ordre juridique communautaire est différent mais pas étranger aux ordres juridiques nationaux des Etats membres et, d'autre part, que le droit communautaire dérivé - constitué par les actes juridiques adoptés quotidiennement par les institutions communautaires pour la mise en oeuvre des dispositions contenues dans les traités, qui représentent le droit communautaire originaire - est destiné à être appliqué dans tout le territoire de l'Union Européenne et s'adresse aussi bien aux Etats membres qu'à leurs ressortissants.

Sans nous pencher sur l'ensemble de ces actes, il est indispensable de rappeler que *le règlement* a une portée générale, qu'il est obligatoire dans tous ses éléments et qu'il est directement applicable dans tout Etat membre alors que *la directive* lie les Etats destinataires quant au résultat à atteindre mais laisse aux instances nationales le choix de la forme et des moyens pour y parvenir dans les délais fixés. Il en découle que, dès le moment de son entrée en vigueur, le règlement communautaire relève du droit positif pour l'ensemble de la Communauté et que la directive, *rectius* certaines dispositions de directives, peuvent par décision de la Cour de Justice communautaire avoir un effet direct même si elles n'ont pas été transposées en temps utile dans les ordres juridiques nationaux.

Ces spécificités du droit communautaire rendent nécessaire une préparation qui ne néglige aucun détail ainsi qu'un dialogue permanent et organisé entre la Commission Européenne et les Etats membres tant au niveau officiel qu'avec des organisations, des spécialistes ou des experts indépendants dans la phase de l'élaboration même des propositions de la Commission. Après la transmission au Conseil et au Parlement de ces propositions, le dialogue a lieu au sein des Comités et des Groupes de travail du Conseil comme au cours de consultations organisées par la Commission.

Elles appellent également un dialogue à l'intérieur même des Etats membres de sorte que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif y échangent leurs vues et préparent - dans le respect des règles constitutionnelles qui leur sont propres - les positions à prendre par les représentants de chaque Etat membre dans le Conseil communautaire.

Ce travail parallèle conduit, en fin de parcours, à des actes qui tiennent compte des réalités économiques et sociales dans toute la Communauté. Il exige, bien entendu, des rouages souples et efficaces qui assurent toute la célérité requise.

## V. L'intégration européenne et les différents niveaux de la structure étatique.

1.- La Section III du questionnaire se réfère aux compétences transférées à l'Union Européenne par ses Etats membres et aux rôles respectifs de l'Etat central et des entités infra-étatiques dans le processus normatif et décisionnel de l'Union.

En ce qui concerne la première branche de la question, il paraît clair que la quasi

totalité des compétences transférées à la Communauté provient du pouvoir central, quelle que soit la structure constitutionnelle de l'Etat concerné, une faible partie relevant en tout ou en partie d'entités infra-étatiques. Il est à noter, d'ailleurs, que c'est de préférence parmi ces dernières que l'on trouve des compétences communautaires non pas exclusives mais concurrentes.

2.- S'agissant de la deuxième branche de la question, elle vise - semble-t-il - les Etats fédéraux et les Etats à structure unitaire fortement décentralisés, sans concerner les autres.

Au sein des institutions européennes - comme cela a été décrit ci-dessus - c'est le gouvernement fédéral ou central qui participe aux processus décisionnel et normatif.- Dans le cas d'un gouvernement fédéral et si la matière concernée relève de la compétence d'une unité fédérée, un représentant de niveau ministériel de cette entité pourra participer au processus mais il le fera ès-qualité de représentant de l'Etat membre.

3.- Dans la procédure nationale préalable, ce sont bien entendu les dispositions constitutionnelles nationales qui sont d'application.

Quant à l'application du droit communautaire dans chaque Etat membre, elle appartiendra - sous la responsabilité de l'Etat - aux organes appelés à appliquer le droit national dans le domaine concerné.

4.- Les réponses fournies concordent dans l'affirmation que l'intégration européenne a eu pour conséquence interne de renforcer dans la pratique l'Etat central face aux entités infra-étatiques.

## VI. L'intégration européenne et les droits fondamentaux.

1.- Les questions contenues dans la Section IV du questionnaire peuvent être ramenées, dans un but de simplification, à l'application harmonieuse sur l'ensemble du territoire de l'Union Européenne de la réglementation communautaire et au principe fondamental de la non discrimination en raison de la nationalité entre les nationaux et les ressortissants des autres Etats membres; la règle consistant à réserver à ces derniers un traitement identique à celui qui est appliqué aux nationaux.

Les règles communautaires sur l'égalité des sexes ont certainement eu un impact sur les ordres juridiques nationaux, d'abord par l'effet direct reconnu par la Cour de Justice à l'article 119 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne et ensuite par la transposition des directives adoptées en ce domaine, sans oublier la surveillance constante exercée par la Commission Européenne.

2.- D'après les réponses fournies et d'une façon générale, des modifications de dispositions constitutionnelles ou législatives fondamentales n'ont été nécessaires que s'agissant de l'accès à certains emplois dans l'administration publique et du droit de vote et d'éligibilité dans le cadre des élections au Parlement Européen ou des élections municipales.

3.- En matière de droits fondamentaux et de principes généraux du droit, la ligne suivie par la Cour de Justice communautaire est en parfaite harmonie avec celle des hautes

juridictions nationales des Etats membres, comme la Cour l'a affirmé de façon répétée.

Avec le Traité d'Amsterdam, un pas a été franchi dans le nouveau paragraphe 1 de l'article F, qui édicte: "L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres."

#### VII. Rapports entre droit communautaire et droit interne.

1.- A l'exception d'Etats membres de fraîche date, les réponses fournies à la Section V du questionnaire peuvent être résumées comme positives en ce qui concerne la reconnaissance de la primauté du droit communautaire et son applicabilité directe par les juridictions.

Cette position d'ouverture ne peut être dissociée de la procédure de renvoi préjudiciel ex article 177 CEE, qui ouvre aux juridictions nationales la possibilité ou leur impose, selon le cas, de s'adresser à titre préjudiciel à la Cour de Justice de la Communauté Européenne pour l'inviter à statuer sur l'interprétation du droit communautaire et sur sa validité lorsqu'une disposition communautaire est en cause dans le différend que ces juridictions connaissent.

Cette procédure a établi et développé à travers les années un dialogue particulièrement fructueux entre le juge communautaire et le juge national, appelé en tout état de cause à trancher le différend et à appliquer le droit communautaire, ce qui fait de lui également un juge communautaire.

2.- En ce qui concerne les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux, les réponses font état, dans la plupart des cas, d'une position spéciale réservée au droit communautaire par référence aux rapports entre le droit international classique conventionnel et les droits nationaux.

La référence au droit communautaire est justement expliquée dans le questionnaire comme étant l'ordre juridique communautaire, qui comprend le droit communautaire originaire et le droit communautaire dérivé y inclus les traités internationaux une fois conclus par la Communauté ainsi que les actes adoptés par les organes paritaires créés par ces traités.

#### VIII. Conclusion.

Le présent rapport préliminaire contient des références aux traités communautaires. Il fait simplement allusion à la jurisprudence de la Cour de Justice, dont la contribution à la construction européenne revêt une importance universellement reconnue. Une seule citation, tirée du point 21 de l'Avis n° 1/91 du 14 décembre 1991, suffira à l'illustrer:

"... le traité CEE, bien que conclu sous la forme d'un accord international, n'en constitue pas moins la Charte constitutionnelle d'une Communauté de droit. Selon une

jurisprudence constante de la Cour de Justice, les traités communautaires ont instauré un nouvel ordre juridique au profit duquel les Etats ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants. Les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique communautaire ainsi constitué sont en particulier sa primauté par rapport aux droits des Etats membres ainsi que l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes.  
"

Ces quelques lignes, riches en substance et concises dans le style, éclairent le chemin suivi ou à suivre en matière constitutionnelle pour s'acquitter des obligations qu'entraîne l'adhésion à l'Union Européenne et pour permettre aux Etats membres ainsi qu'à leurs ressortissants de recevoir les bénéfices de cette adhésion.

+++\*\*\*+++