

Strasbourg, 21 avril 1999

CDL-INF (99) 7  
Or. Fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRACIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**LE DROIT CONSTITUTIONNEL  
ET L'INTEGRATION EUROPEENNE**

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

**Rapport de synthèse**  
**de M. Armando TOLEDANO LAREDO**  
**adopté par la Commission**  
**lors de sa 37<sup>e</sup> réunion, décembre 1998**

**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 plus grande sensibilisation à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, par suite, à une expression plus claire des valeurs démocratiques.

Nul ne doutait certes du caractère démocratique des Etats fondateurs des trois Communautés Européennes, dont les constitutions étaient exemplaires et qui avaient souligné dans les préambules des traités institutifs leur attachement à la liberté et à sa sauvegarde, sans oublier - dans le corps des traités mêmes - des dispositions bien précises en matière de droits de l'homme, comme par exemple la non discrimination ou l'égalité entre les hommes et les femmes. Mais cela s'arrêtait-là.

Les premiers développements en ce domaine sont le fait de la Cour de Justice des Communautés Européennes, qui définit la spécificité de l'ordre juridique communautaire, souligne qu'au même titre que les Etats membres leurs ressortissants sont les sujets de cet ordre juridique de droit international et qu'en tant que tels ils sont destinataires de droits et devoirs dont la Cour doit garantir le respect, ces droits comprenant les droits de l'homme (1).

De leur côté, les Chefs d'Etat et de Gouvernement affirment dès 1972 que la démocratie constitue la base même des Communautés (2), pour dessiner ensuite une identité européenne faite de démocratie représentative, de suprématie du droit et de la justice sociale et de respect des droits de l'homme (3) et pour publier une déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (4), qui attribue toute l'importance qu'il mérite au respect des droits fondamentaux contenus dans les constitutions des Etats membres ainsi que dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La déclaration sur la démocratie du Conseil Européen de Copenhague (5) affirme que le respect et la protection de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans chacun des Etats membres constituent les *éléments essentiels* de l'appartenance à la Communauté, ce qui sera repris et développé dans le préambule de l'Acte Unique Européen de février 1986, puis dans le Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 (6).

Cette évolution aborde une nouvelle étape avec le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 (7) en voie de ratification, qui - après avoir solennellement affirmé ces principes - prévoit qu'en cas de violation grave et persistante par un Etat membre de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit, 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.

En matière d'élargissement de la Communauté, les traités se limitaient à dire, à l'origine (8), que tout Etat européen pouvait demander à devenir membre de la Communauté, les conditions d'admission devant faire l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Aucune référence expresse n'était faite au caractère démocratique des Etats demandeurs mais le gel de l'accord d'association entre la Communauté et la Grèce, décidé en 1967 après la prise du pouvoir par les militaires et maintenu jusqu'en 1974, ainsi que la déclaration du Conseil Européen de Maastricht du mois de mars 1981 relative à l'entrée arme au poing du Colonel Tejero aux Cortes espagnoles la semaine précédente, étaient manifestement destinées à souligner que tout Etat aspirant à l'adhésion devait être européen et démocratique.

Pour tenir compte de l'évolution que nous avons décrite, des critères d'adhésion ont été élaborés par le Conseil Européen de Copenhague du mois de juin 1993 à l'intention des pays de l'Europe centrale et orientale. Ces critères peuvent se résumer comme suit :

- a) le candidat doit être un Etat européen,
- b) il doit jouir d'une stabilité institutionnelle garantissant le respect des principes démocratiques, de l'Etat de droit, des droits de l'homme et la protection des minorités,
- c) il doit avoir une économie de marché réelle,
- d) il doit disposer de la capacité de résister à la pression concurrentielle et aux forces du marché de l'Union,
- e) il doit être en mesure de remplir les obligations qu'il assume en satisfaisant aux conditions économiques et politiques demandées.

A ces conditions expresses, s'ajoute une *condition implicite* qui est celle de l'adhésion au Conseil de l'Europe et à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pour reprendre la formule employée par la Commission européenne dès 1995 dans sa communication au Conseil et au Parlement européen (9).

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", accords d'association à la Communauté précisément réservés aux pays ayant vocation à l'adhésion, qui comportent la création d'une zone de libre échange basée sur des concessions asymétriques, tout au bénéfice du pays candidat. Une assistance plus poussée est prévue dans le cadre des négociations lancées les 30 et 31 mars 1998 avec le premier groupe des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion.

Il est évident que tout cela est le fruit de l'évolution qu'a connue la construction européenne depuis sa naissance il y a près d'un demi-siècle. La CECA, fondée par six Etats dans le contexte sectoriel du charbon et de l'acier, de même que les trois 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 l'ordre juridique communautaire issu des traités européens ne peut être considéré comme un simple système de droit international conventionnel. L'Union européenne est, en l'état actuel de son évolution, une organisation *sui generis* d'intégration régionale, qui vise l'intégration économique et monétaire, tout en poursuivant d'autres objectifs de nature politique et générale.

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*.

## II. 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.

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. Elle marque aussi 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 dans le contexte communautaire, caractérisé par la solution moniste adoptée par la Cour de Justice européenne. Une difficulté présente quotidiennement 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. Ce qui explique la nécessité dans laquelle s'est trouvé ce dernier tiers de procéder à des révisions, que ses rapports avec le droit international public n'exigeaient pas 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.

### **III. 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 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 (10). 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 exclut 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 en son article 146 que "Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre", l'expression "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 autonome mais qu'il n'est pas étranger aux ordres juridiques nationaux des Etats membres et, d'autre part, que le droit communautaire originaire et plus fréquemment encore 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 - sont destinés à être appliqués sur tout le territoire de l'Union européenne et s'adressent 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.

Les propositions 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 à titre de représentant de l'Etat membre.

3.- Pour tout ce qui se réfère à la procédure nationale, ce sont bien entendu les dispositions constitutionnelles nationales qui sont d'application.

Quant à la mise en oeuvre 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 économique 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 contient des références aux traités communautaires ainsi qu'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, concises dans le style et riches en leur substance, 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 bénéficier pleinement de l'intégration européenne, qui se développe - suivant la formule du Président LA PERGOLA - entre des ordres juridiques souverains évoluant dans une sphère de co-jouissance transnationale de droits y compris les libertés garanties par les constitutions.

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

NOTES

- (1) Cf. notamment les arrêts VAN GEND & LOOS n° 26/62, COSTA/ENEL n° 6/64, STAUDER n° 29/69, INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT N° 11/70, NOLD n° 4/73, RUTILI n° 36/75 et MAIZENA GmbH n° 139/79.
- (2) Sommet de Paris de 1972.
- (3) Sommet de Copenhague de 1973.
- (4) Déclaration commune des trois institutions du 5 avril 1977.
- (5) 8 avril 1978.
- (6) Cf. le préambule et l'article F § 2 et l'article 8.
- (7) Cf. les articles F et F1.
- (8) Cf. les articles 98 CECA, 237 CEE et 205 CEEA.
- (9) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur "L'Union européenne et la dimension extérieure de la politique des droits de l'homme", doc. COM (95) 567 du 22.11.1995, § 23.
- (10) La prochaine élection du Parlement européen au suffrage universel direct est prévue pour le mois de juin 1999. Il s'agira de la cinquième élection directe.

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

## ANNEXE

### RESUME DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE

#### **I. Intégration européenne et révision(s) constitutionnelle(s)**

1. *Existe-t-il une base constitutionnelle générale ou spécifique relative à la possibilité d'une adhésion à l'Union européenne ?*
2. *L'adhésion à l'Union européenne a-t-elle nécessité une révision constitutionnelle?*
3. *La révision des traités de droit originaire, voire l'adoption d'autres actes, a-t-elle nécessité une ou plusieurs révision(s) constitutionnelle(s) ?*

#### **A. Base générale en matière de droit international/révision constitutionnelle d'ordre général**

##### **Autriche:**

La Constitution contient une disposition générale sur la conclusion des traités internationaux.

##### **Belgique:**

En matière d'adhésion à une organisation internationale: art. 34 Cst. (introduit en 1970):

"L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public".

##### **Danemark:**

La délégation à des autorités internationales établies par un accord mutuel avec d'autres Etats est possible par loi adoptée par les 5/6 des membres du Folketing ou par référendum à la demande du Gouvernement après adoption selon les règles de la procédure législative ordinaire par le Folketing (1953).

##### **Grèce:**

Par voie de traité ou d'accord, des compétences prévues par la Constitution peuvent être transférées à des organes d'organisations internationales. La loi de ratification doit être adoptée à la majorité des 3/5 des membres du Parlement.

##### **Italie:**

Une disposition constitutionnelle prévoit que l'Italie consent, à condition de parité avec les autres Etats, aux limitations de souveraineté nécessaires à un

ordre qui assure la paix et la justice au sein des Nations. Bien que cette disposition ait été adoptée en vue de l'adhésion à l'Organisation des Nations Unies, l'accent mis sur les limitations de souveraineté a permis l'adhésion aux Communautés et à l'Union européenne, ainsi que la ratification des traités modificatifs.

**Pays-Bas:**

La Constitution prévoit qu'un traité peut conférer des pouvoirs législatifs, exécutifs ou judiciaires à des institutions internationales. Une disposition introduite en 1953, en vue de l'adhésion à la Communauté européenne de défense, prévoit que les dispositions d'un traité contraires à la Constitution ou qui conduisent à un conflit avec celle-ci doivent être approuvées par les deux chambres à la majorité des 2/3.

**Portugal:**

Selon la Constitution, «les normes émanant des organes compétents d'organisations internationales auxquelles le Portugal appartient entrent directement en vigueur dans l'ordre juridique interne, si les traités qui les créent n'en disposent pas autrement».

**Suède:**

La Constitution prévoit la possibilité pour le Gouvernement de conclure des accords avec des organisations internationales.

**B. Base constitutionnelle spécifique relative aux Communautés européennes ou à l'Union européenne/révision constitutionnelle spécifique**

**Autriche:**

Plusieurs dispositions constitutionnelles ont été révisées ou insérées afin d'adapter la législation autrichienne aux exigences du droit de l'Union et de participer au processus de décision des organes de l'Union. Les amendements touchent en particulier à la participation des différents organes de l'Etat au processus de décision de l'Union. Le traité d'adhésion a été soumis à un référendum.

**Belgique:**

Une révision constitutionnelle concernant la possibilité d'une extension des droits politiques aux étrangers a été rendue nécessaire par l'adoption du traité de Maastricht.

**Finlande:**

Des modifications constitutionnelles ont été adoptées en rapport avec l'adhésion de la Finlande à l'Espace économique européen, puis à l'Union européenne. Elles ont en particulier trait à l'octroi au Parlement de pouvoirs dans les affaires européennes, alors que les questions internationales sont en principe de la compétence du Président de la République. En outre, l'adhésion à l'Union européenne a eu lieu selon une procédure semblable à celle applicable à la révision de la Constitution, comme "exception à la Constitution".

**France:**

Une révision constitutionnelle a eu lieu pour permettre l'adhésion au traité de Maastricht. Elle prévoit que la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne. En outre, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les transferts de souveraineté aux Communautés - contrairement aux limitations de souveraineté - ont donné lieu à des révisions constitutionnelles (en matière d'union monétaire, de franchissement des frontières extérieures et de droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales). Une seconde révision constitutionnelle a été opérée à la suite du traité d'Amsterdam, qui a précisé que la France consent aux transferts de souveraineté nécessités par le principe de la libre circulation dans l'espace européen adopté par le nouveau traité.

**Allemagne:**

La Constitution prévoit la possibilité de transférer des pouvoirs souverains par la loi avec l'accord du Bundesrat. L'institution de l'Union européenne, ainsi que la modification de ses bases conventionnelles et les autres textes comparables qui modifient ou complètent la Loi fondamentale dans son contenu ou rendent possibles de tels compléments ou modifications, sont soumis à la procédure de révision constitutionnelle (amendement introduit en vue de la ratification du traité sur l'Union européenne).

La disposition constitutionnelle en question a été introduite lors de l'adhésion à l'Union européenne. En outre, à la même occasion, des amendements spécifiques sur le transfert de compétences de la Bundesbank à la Banque centrale européenne et sur les droits politiques des citoyens de l'Union ont été introduits.

**Irlande:**

Des amendements constitutionnels successifs ont autorisé l'adhésion aux Communautés européennes, la ratification de l'Acte unique européen et l'adhésion à l'Union européenne. En outre, la Constitution prévoit qu'aucune

disposition de la Constitution ne peut invalider les dispositions nationales d'application du droit de l'Union européenne.

**Portugal:**

D'après une révision constitutionnelle de 1982, toutes normes établies par les organes compétents d'organisations internationales auxquelles le Portugal appartient entreront directement en vigueur dans l'ordre juridique interne si cela découle du ou des traités constitutifs. Une révision de 1992 prévoit, en rapport avec la ratification du traité de Maastricht, la possibilité d'un exercice en commun des pouvoirs nécessaires à la construction de l'unité européenne. Elle modifie en outre un certain nombre de dispositions constitutionnelles, relatives notamment au droit de vote et d'éligibilité.

**Espagne:**

La Constitution prévoit que la conclusion de traités par lesquels est attribué à une organisation ou institution internationale l'exercice de compétences dérivées de la Constitution peut être autorisée par loi organique. Cette disposition a été adoptée en vue de l'adhésion aux Communautés européennes. En outre, la Constitution a été modifiée en ce qui concerne le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales avant la ratification du traité de Maastricht.

**Suède:**

Une disposition spécifique traite de la possibilité de confier un pouvoir de décision aux Communautés européennes.

**II. L'intégration européenne et les différents pouvoirs**

1. *Quelle est la participation des différents organes de l'Etat au processus normatif et décisionnel de l'Union européenne ?*
  - a. *Au sein des institutions de l'Union;*
  - b. *Dans la procédure nationale préalable.*
2. *Quelle est la participation des différents organes de l'Etat (exécutifs, législatifs, judiciaires) à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ?*
3. *Dans quelle mesure l'adhésion à l'Union européenne a-t-elle influencé l'équilibre des pouvoirs au niveau national ?*

Les organes exécutifs de tous les Etats membres jouent un rôle prépondérant dans le processus normatif et décisionnel de l'Union européenne, par leur participation au Conseil de l'Union, ce qui tend à les renforcer face aux autres pouvoirs et notamment face au pouvoir législatif. En outre, la répartition des

pouvoirs entre les différents organes de l'Etat dans la mise en œuvre du droit de l'Union est semblable à la situation en droit interne.

Les particularités suivantes peuvent toutefois être soulignées:

**Autriche:**

Les membres du gouvernement qui participent au processus de décision au sein d'un organe de l'Union doivent, en principe, agir en conformité avec les opinions et les instructions du Parlement, ou avec celles des régions et des communes lorsque la matière relève sur le plan interne de la compétence de ces entités.

**Belgique:**

Les propositions d'actes communautaires à caractère normatif sont transmises aux Chambres et aux conseils communautaires et régionaux pour avis. En outre, le Comité d'avis sur l'Union européenne, composé de membres de la Chambre des Représentants et du Sénat et des membres belges du Parlement européen, rend régulièrement un rapport.

**Danemark:**

Dans la procédure nationale préalable, les questions importantes sont soumises au Comité des affaires européennes du Parlement avant les négociations du Gouvernement avec l'Union européenne. Ledit Comité approuve la base de négociation qui lui est présentée par le ministre qui représentera le Danemark au Conseil de l'Union.

**Finlande:**

Le Gouvernement informe la grande commission du Parlement (en matière de politique extérieure et de sécurité commune: la commission des affaires étrangères) de toute proposition qui, si elle n'était de la compétence de l'Union, relèverait des pouvoirs du Parlement, ainsi que du suivi de la procédure sur cette proposition. La commission compétente peut formuler un avis.

**France:**

Une disposition constitutionnelle introduite par le traité de Maastricht oblige le gouvernement à soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union, les propositions communautaires comportant des dispositions de nature législative. De nombreux parlementaires réclament l'extension de cette règle à toute proposition communautaire, quelle qu'en soit la nature.

### **Allemagne:**

- Le Gouvernement informe les deux chambres sur les questions européennes.
- Le Gouvernement doit donner au Bundestag l'occasion de commenter un projet d'acte législatif avant que celui-ci ne soit approuvé par le Gouvernement fédéral en Conseil des Ministres. L'avis du Bundestag doit être la base de la position du Gouvernement dans les négociations. L'avis du Bundesrat doit également être pris en considération dans de nombreux cas.

### **Irlande:**

Les commissions des affaires européennes et des affaires étrangères du Parlement peuvent faire part de leur avis, de nature consultative, sur les projets d'actes de l'Union européenne; ces avis n'ont pas de caractère contraignant.

### **Italie:**

- Le Gouvernement doit informer le Parlement sur les projets d'actes de l'Union et sur les actes adoptés par l'Union.
- Le Gouvernement doit présenter tous les six mois au Parlement un rapport sur ses orientations dans les différentes politiques européennes et ses choix sur le programme d'activités présenté par l'Etat membre qui exerce la présidence.
- Le Parlement a dès lors la fonction de guider, de conseiller et de contrôler le Gouvernement en matière européenne.

### **Pays-Bas:**

La deuxième Chambre du Parlement a créé une commission parlementaire permanente sur les affaires communautaires, qui agit en consultation avec le Gouvernement dans la phase précédant les décisions des institutions européennes.

### **Portugal:**

Dans la procédure préalable, le Gouvernement intervient toujours. Il appartient à l'Assemblée de la République de se prononcer sur les questions pendantes au sein de l'Union européenne qui ont des incidences sur la sphère de sa compétence législative. Le Président de la République promulgue les lois ou décrets-lois d'application du droit communautaire, peut utiliser son droit de veto ou saisir la Cour constitutionnelle.

### **Espagne:**

Une commission mixte des deux Chambres du Parlement contrôle l'action du Gouvernement dans le domaine de l'Union européenne, prend connaissance des projets normatifs de l'Union européenne et formule des avis à leur sujet.

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

A titre préalable, il faut indiquer que les Etats suivants présentent un caractère unitaire; seul l'Etat central y joue un rôle en matière européenne: Danemark, Finlande (sauf pour la province d'Åland), France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal (sauf pour les provinces autonomes de Madère et des Açores), Suède.

Evidemment, les collectivités territoriales de tous les Etats membres sont représentées au Comité des Régions; en outre, elles peuvent disposer d'antennes à Bruxelles.

1. *Parmi les compétences transférées à l'Union européenne, lesquelles relevaient auparavant de l'Etat central, et lesquelles relevaient des entités infra-étatiques ?*

Comme indiqué dans les contributions et dans le rapport, il est difficile de donner une réponse précise à cette question, et donc de l'inclure dans ce tableau.

2. *Quels sont les rôles respectifs de l'Etat central et des entités dans le processus normatif et décisionnel de l'Union européenne ?*

- a. Au sein des institutions de l'Union;*
- b. Dans la procédure nationale préalable.*

3. *Quels sont les rôles respectifs de l'Etat central et des entités dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ?*

#### **Autriche:**

Les règles constitutionnelles relatives à la mise en œuvre du droit de l'Union sont celles qui régissent la mise en œuvre des traités internationaux en général (en principe, parallélisme des compétences internes et des compétences d'exécution du droit international; toutefois, la Fédération a une compétence subsidiaire en cas de carence des Länder).

#### **Belgique:**

- a) Conclusion des traités communautaires: ce sont des traités mixtes, l'ensemble des parties intéressées (Etat, Communautés, régions) doivent conclure en la matière un accord de coopération.
- b) Participation de la Belgique au Conseil de l'Union européenne: la Belgique est représentée par les entités compétentes (selon un système de rotation pour les communautés et régions) - une coordination permanente est organisée au Ministère des affaires étrangères.

### **Allemagne:**

En général, c'est l'Etat central qui agit au niveau de l'Union; des exceptions sont prévues notamment lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de façon prépondérante: un représentant des Länder désigné par le Bundesrat siège alors au Conseil de l'Union.

### **Italie:**

L'essentiel des questions européennes relève de la compétence de l'Etat central. Cependant:

- les régions peuvent entrer en relation directe avec la Communauté;
- les régions sont en principe compétentes pour mettre en œuvre les règles communautaires dans les domaines de compétence régionale.

### **Portugal:**

Selon une révision constitutionnelle de 1997, la transposition des directives communautaires dans l'ordre juridique interne prendra la forme de loi ou de décret-loi, selon les cas. Cela exclut la possibilité pour les Assemblées et les Gouvernements des régions autonomes des Açores et de Madère d'entreprendre la transposition.

### **Espagne:**

- Des représentants des communautés autonomes peuvent faire partie de certains comités et groupes de travail qui assistent la Commission;
- des conférences sectorielles permettent la participation interne des Communautés autonomes dans les affaires communautaires;
- l'exécution du droit communautaire revient au titulaire de la compétence sur la matière concernée conformément à la répartition interne des compétences; elle implique souvent la collaboration entre l'Etat et les Communautés autonomes.

4. *Sur la base des réponses aux questions III.1 à III.3, peut-on considérer que l'intégration européenne a renforcé l'Etat central face aux entités ou, au contraire, les entités face à l'Etat central ?*

### **Autriche:**

Tendance au renforcement de l'Etat central.

### **Belgique:**

Aspect centralisateur: pouvoir de substitution de l'autorité fédérale aux communautés et aux régions.

Aspect décentralisateur: représentation de l'Etat au niveau communautaire.

### **Allemagne:**

L'intégration européenne a avant tout un aspect centralisateur, même si les Länder ont une part - restreinte - au processus de décision de l'Union européenne.

### **Italie:**

La tendance centralisatrice se manifeste notamment dans la possibilité pour l'Etat central d'adopter une législation uniforme d'application du droit communautaire dans un domaine de compétence régionale en invoquant la nécessité de protéger des intérêts généraux. Dès lors, les régions (ordinaires) devraient en principe n'avoir le droit d'adopter les dispositions d'exécution du droit communautaire que lorsque l'Etat central reconnaît que des intérêts généraux ne sont pas en cause.

### **Espagne:**

Il existe un mouvement dans les deux sens, mais la position centrale de l'exécutif de l'Etat dans la prise de décision communautaire octroie un poids particulier au pouvoir central.

## **IV. L'intégration européenne et les droits fondamentaux**

Sous cette rubrique seront présentés des cas où le droit de l'Union européenne a exercé une influence importante sur le droit national.

1. *L'affirmation des quatre libertés du marché intérieur européen (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux) a-t-elle entraîné une modification ou une adaptation des principes applicables au marché intérieur national, notamment en ce qui concerne la liberté économique ?*

### **Autriche:**

Comme les problèmes relatifs aux quatre libertés du marché intérieur européen rentrent en principe dans la compétence de la Fédération, plusieurs lois fédérales ont été révisées, afin de les adapter aux exigences du droit de l'Union; d'ailleurs, ce processus n'est pas encore achevé.

**Belgique:**

Le droit communautaire a directement influencé la définition juridique du marché intérieur belge, et donc la Constitution économique de l'Etat belge: la législation et la jurisprudence ont établi que l'union économique belge implique notamment le respect des quatre libertés garanties par le droit communautaire.

**Grèce:**

La condition de la nationalité hellénique en matière d'appels d'offres a été supprimée.

**Irlande:**

L'adhésion à l'Union européenne a entraîné l'ouverture d'un marché qui, auparavant, était fortement protégé.

**Italie:**

Les règles du marché intérieur européen ont fortement modifié les principes applicables au marché intérieur italien.

**Portugal:**

Les principes idéologiques du socialisme ont été éliminés de la constitution économique, et il a été procédé à la privatisation des entreprises nationalisées.

**Espagne:**

L'affirmation du marché intérieur a entraîné une ample libéralisation des différents secteurs économiques et a ouvert l'accès des agents communautaires au marché national, en mettant fin à un système protectionniste.

2. a. *L'interdiction des discriminations exercées en raison de la nationalité a-t-elle entraîné la modification de dispositions constitutionnelles ou de dispositions législatives fondamentales (notamment en matière d'accès à la propriété immobilière) ?*

**Autriche:**

Les lois (régionales) en matière de transactions immobilières ont été modifiées.

**Belgique:**

Certaines inégalités en matière d'accès à la fonction publique et de droits d'inscription aux écoles supérieures et aux universités ont été supprimées.

**Danemark:**

La seule modification fondamentale concerne l'accès aux biens immobiliers destinés à servir de résidence principale.

**Finlande:**

La plupart des dispositions de la Constitution finlandaise en matière de droits fondamentaux, qui étaient jusqu'alors applicables seulement aux citoyens finlandais, ont été étendues en 1995 à tous, sans condition de nationalité, sous l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme, mais aussi du droit communautaire. En particulier, certaines restrictions en matière de propriété immobilière et d'accès au capital des sociétés ont été supprimées.

**Espagne:**

Un régime général de liberté a été instauré pour les investissements étrangers. Le droit de la fonction publique a été modifié afin de supprimer les restrictions à l'accès à la fonction publique contraires au droit communautaire.

**Allemagne:**

Les principales modifications concernent l'accès à la fonction publique.

**Grèce:**

La législation a été amendée pour permettre aux citoyens de l'Union d'acquérir des propriétés immobilières dans les régions frontalières.

**Irlande:**

La législation qui soumet l'acquisition de terrains agricoles par les étrangers à autorisation n'est plus applicable aux citoyens de l'Union.

**Suède:**

La propriété des journaux n'est plus réservée aux citoyens suédois.

*b. Les règles communautaires sur l'égalité des sexes ont-elles entraîné la modification de dispositions constitutionnelles ou de dispositions législatives fondamentales ?*

**Autriche:**

Comme l'égalité des sexes était déjà assurée par les lois constitutionnelles existantes, aucune modification spécifique n'a été nécessaire.

**Belgique:**

L'égalité des sexes a été concrétisée comme droit de nature constitutionnelle par la législation et la jurisprudence, par une interprétation de la Constitution conforme au droit international et communautaire.

**Finlande:**

La jurisprudence communautaire en matière d'égalité entre hommes et femmes en matière de droits à pension a eu un effet important sur le droit interne.

**Irlande:**

La transposition des directives communautaires en matière d'égalité des sexes a nécessité l'adoption d'un certain nombre de lois nationales en la matière.

**Pays-Bas:**

Certaines dispositions législatives importantes, notamment en matière de retraites, ont été amendées.

3. *L'application des droits fondamentaux et des principes généraux du droit par la Cour des Communautés a-t-elle exercé une influence sur le plan interne ?*

**Allemagne:**

Le droit interne est interprété conformément au droit communautaire. En outre, d'après la décision "Solange II" de la Cour constitutionnelle, celle-ci ne se prononce pas sur la constitutionnalité du droit communautaire dérivé tant que la Cour des Communautés assure une protection des droits fondamentaux similaire en substance avec la protection garantie par la loi fondamentale.

**Espagne:**

La Constitution prévoit expressément l'interprétation des droits fondamentaux garantis par la Constitution conformément au droit international; en particulier, la Cour constitutionnelle les a interprétés conformément au droit communautaire.

L'influence de la jurisprudence de la Cour des Communautés s'est cependant fait sentir avant tout en ce qui concerne les principes généraux du droit communautaire, tels que la confiance légitime.

4. *Quelle a été l'influence de l'adoption de dispositions sur la citoyenneté européenne sur le droit interne ?*

**Belgique:**

L'extension du droit de suffrage aux élections locales aux citoyens des autres Etats membres a entraîné un débat sur l'extension de ce droit à l'ensemble des étrangers.

**Finlande:**

Le délai minimal imposé aux étrangers pour obtenir les droits politiques au niveau local ne s'applique plus aux citoyens de l'Union.

**France:**

La France admet l'idée qu'entre les nationaux français et les ressortissants étrangers, il existe une catégorie intermédiaire: les citoyens européens, qui ont un statut privilégié par rapport aux autres étrangers, notamment en matière de droits politiques au niveau local - à certaines conditions. Les citoyens européens sont exclus des fonctions et des participations mettant en cause l'exercice de la souveraineté française: ils ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs.

**Allemagne:**

Les changements majeurs concernent les droits politiques des citoyens de l'Union en matière d'élections municipales et au Parlement européen.

**Portugal:**

La Constitution a été modifiée pour permettre d'accorder, sous réserve de réciprocité, la capacité électorale pour l'élection des membres des collectivités locales aux étrangers (en général), et ladite capacité pour l'élection du Parlement européen aux citoyens de l'Union.

**Espagne:**

Le seul changement important concerne l'octroi de droits politiques aux citoyens de l'Union.

**V. Rapports entre droit communautaire et droit interne**

1. *Les organes internes, et en particulier les juridictions, ont-ils admis facilement :*

- a. *la validité immédiate du droit communautaire dans l'ordre juridique des Etats membres ?*
- b. *l'applicabilité directe du droit communautaire ?*
- c. *la primauté du droit communautaire sur le droit interne ?*

**Autriche:**

Aucun problème spécifique ne se pose en principe, mais les organes internes doivent s'accoutumer au fait que le droit de l'Union a une portée bien plus étendue que le droit international classique.

**Belgique:**

La reconnaissance générale de la validité immédiate du droit international dans l'ordre juridique interne a entraîné que l'applicabilité directe des règlements et même des directives n'a posé aucun problème. La primauté du droit communautaire a également été admise facilement, même si un doute subsiste en ce qui concerne les rapports entre droit communautaire et Constitution.

**Danemark:**

Les autorités danoises, y compris les tribunaux, ont accepté tous les principes fondamentaux du droit communautaire.

**Finlande:**

Réponse analogue à celle du Danemark.

**France:**

La jurisprudence admet aujourd'hui la primauté du droit communautaire sur les lois, même postérieures. Celle-ci n'a pu cependant s'imposer que progressivement: le Conseil d'Etat s'est rallié à cette position après la Cour de cassation.

**Allemagne:**

La Cour constitutionnelle reconnaît la validité immédiate, l'applicabilité directe et la primauté du droit communautaire. Toutefois, la Cour constitutionnelle s'estime en droit, d'après sa décision "Solange II" précitée, d'examiner si les institutions européennes n'ont pas excédé leurs compétences, ce qui pourrait la conduire à entrer en conflit avec la Cour des Communautés.

**Grèce:**

Ces principes ont été admis sans problèmes.

**Irlande:**

Ces principes sont clairement reconnus suite aux révisions constitutionnelles nécessitées par l'adhésion aux Communautés et aux traités ultérieurs.

**Italie:**

Les tribunaux italiens ont reconnu facilement ces principes, mais ce n'est qu'après une longue évolution que la Cour constitutionnelle a admis que les juges ordinaires puissent se prononcer sur la non-conformité du droit national au droit communautaire. En outre, les juges ordinaires doivent appliquer le droit national contraire au droit communautaire uniquement si la Cour constitutionnelle reconnaît l'existence d'un conflit entre le droit communautaire et les principes fondamentaux ou les droits et libertés garantis par la Constitution italienne. La Cour constitutionnelle est compétente pour décider si les traités européens entraînent un tel conflit et - dans l'affirmative - déclarera inconstitutionnelle la loi ordinaire d'application de la norme litigieuse.

**Pays-Bas:**

La réponse est affirmative.

**Portugal:**

Suite notamment à la révision constitutionnelle de 1982, ces principes sont reconnus. Toutefois, la doctrine dominante estime que le droit constitutionnel a un rang hiérarchique supérieur par rapport au droit communautaire.

**Espagne:**

Les principes en question ont été admis assez facilement; même si la question n'a pas eu à être tranchée dans un cas concret, la Cour constitutionnelle s'estime incompétente pour se prononcer sur la constitutionnalité d'une norme de droit dérivé communautaire, tandis qu'elle pourrait se prononcer sur le droit originaire.

**Suède:**

D'après la loi sur l'adhésion à l'Union européenne et la pratique qui a suivi celle-ci, la primauté est reconnue, de même que les deux autres principes.

2. a. *D'après le droit interne, quelle est la place du droit international classique (conventionnel ou coutumier) dans la hiérarchie des normes ?*

b. *Les rapports entre droit communautaire (droit originaire, droit dérivé, traités internationaux conclus par la Communauté) et droit national, sont-ils traités différemment des rapports entre droit international classique et droit national ?*

**Autriche:**

Le droit international général, et, sauf exception, le droit international conventionnel, font partie du droit interne. Selon leur contenu, les règles de droit conventionnel sont traitées comme des lois ordinaires ou comme des lois constitutionnelles.

En règle générale, les rapports entre droit communautaire et droit national sont traités de la même manière que les rapports entre droit international et droit national.

**Belgique:**

Aucune différence fondamentale n'est apparue à ce jour, mais la jurisprudence semble prête à affirmer plus facilement la primauté du droit communautaire sur la Constitution que la primauté du droit constitutionnel sur cette dernière.

**Danemark:**

Le Danemark a une approche dualiste des relations entre droit international et droit interne, mais reconnaît l'effet direct et la primauté du droit communautaire, ce qui entraîne une grande différence de l'approche des relations entre droit international et droit interne d'une part, entre droit communautaire et droit interne d'autre part.

**Finlande:**

La ratification des traités internationaux est autorisée par le Parlement en même temps qu'il adopte la loi les incorporant dans le droit interne. Le plus souvent, cette incorporation a lieu au niveau législatif, mais elle peut avoir lieu au niveau constitutionnel, ce qui a été le cas du droit communautaire. C'est en cela que le droit communautaire est traité différemment de la plupart des traités internationaux. Le droit international coutumier a le même rang que le droit coutumier interne.

**France:**

En droit français, les actes internationaux ont valeur supérieure aux lois, mais inférieure à la Constitution; le Conseil constitutionnel n'a jamais contrôlé la conformité d'une loi à un traité. S'agissant du droit communautaire, il convient de distinguer entre droit originaire et droit dérivé. Pour qu'un texte de droit originaire déclaré contraire à la Constitution soit applicable en France, la Constitution doit être révisée. Les règlements s'appliquent directement dans l'ordre juridique national, tandis que les directives doivent

être transposées dans les lois nationales, qui peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

**Allemagne:**

Les règles générales du droit international public font partie du droit fédéral, avec rang supra-législatif mais infra-constitutionnel. Les traités internationaux, une fois approuvés, ont rang législatif. Par contre, l'ordre juridique communautaire est considéré comme un ordre juridique autonome, dont la primauté sur le droit interne est reconnue, du moins s'il est inférieur à la Constitution.

**Grèce:**

Le droit international général et les traités font partie intégrante du droit interne et se situent au-dessus des lois, mais en dessous de la Constitution. Le traitement du droit communautaire n'est pas fondamentalement différent, même si sa validité immédiate et son applicabilité directe le différencient du droit international classique.

**Irlande:**

L'Irlande a une approche dualiste des rapports entre droit international et droit interne. Le droit communautaire a une place particulière du fait des dispositions constitutionnelles spécifiques adoptées lors de l'adhésion aux Communautés et révisées suite aux modifications des traités fondateurs.

**Italie:**

Si le droit international général a, d'après la Constitution italienne, une place supérieure à celle de la loi, il n'en va pas de même des traités internationaux: ceux-ci sont incorporés dans l'ordre juridique italien par des lois ordinaires qui n'ont pas de primauté par rapport aux autres lois. La situation du droit communautaire est évidemment différente, puisque sa primauté est reconnue.

**Pays-Bas:**

La primauté du droit international est reconnue de manière générale par la Constitution. Dès lors, les relations entre le droit interne et le droit international classique d'une part, le droit communautaire d'autre part, ne diffèrent pas, sinon que la primauté du droit communautaire est fondée sur celui-ci et non sur la Constitution.

**Portugal:**

Le droit international conventionnel a rang supra-législatif mais infra-constitutionnel. La question de la primauté du droit international général sur la Constitution fait l'objet d'un débat doctrinal. La situation du droit communautaire n'est donc pas vraiment différente de celle du droit international classique, en droit portugais.

**Espagne:**

La primauté du droit international sur la loi est reconnue. La situation du droit communautaire n'est pas vraiment différente, si ce n'est que la Cour constitutionnelle se refuse à contrôler la constitutionnalité du droit communautaire dérivé.

**Suède:**

Les traités internationaux doivent être transformés par une loi suédoise pour être applicables en Suède. Au contraire, le droit communautaire a validité immédiate en droit suédois.