

Strasbourg, le 17 septembre 1998
<cdl\doc\1998\cdl-inf\inf10.f>

CDL-INF (98) 10
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

A V I S
SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS SOULEVÉS PAR
L'ADHÉSION DE L'ESTONIE À L'UNION EUROPÉENNE

basé sur les contributions de
M. Luis Lopez Guerra (Espagne) et
M. Matti Niemivuo (Finlande)

adopté par la commission lors de sa 35^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 1998)

1. A la suite de la conférence sur «les cinq ans de la Constitution estonienne», tenue à Tallinn les 26 et 27 septembre 1997, le ministère estonien de la Justice a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit de formuler un avis sur les problèmes constitutionnels soulevés par l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne.

2. Des avis sur la question ont été présentés par M. Matti Niemivuo (CDL (97) 52) et M. Luis Lopez Guerra (CDL (98) 5). Ces avis individuels ont été examinés lors des 33^e et 34^e réunions de la Commission pour la démocratie par le droit – tenues respectivement en décembre 1997 et en mars 1998 – et ont été mis à la disposition de la commission gouvernementale chargée par l'Estonie d'établir des propositions pour la révision de la Constitution. Ladite commission a établi un rapport provisoire (CDL (98) 39) exposant ses propositions concernant les amendements constitutionnels rendus nécessaires par l'adhésion à l'Union européenne. Ayant pris connaissance de ce rapport, M. Lopez Guerra a formulé certaines observations complémentaires (CDL (98) 5 Addendum).

3. Le présent avis repose sur les avis individuels de MM. Niemivuo et Lopez Guerra, et tient compte du rapport provisoire de la commission gouvernementale ainsi que des discussions tenues lors des 33^e, 34^e [et 35^e] réunions plénières de la Commission pour la démocratie par le droit.

I. La nécessité d'une disposition générale sur le transfert de pouvoirs au bénéfice de l'Union européenne

4. L'article 1 de la Constitution estonienne dispose que «l'Estonie est une république démocratique indépendante et souveraine dans laquelle le pouvoir suprême de l'Etat réside dans le peuple. L'indépendance et la souveraineté de l'Estonie sont éternelles et inaliénables». L'article 59 de la Constitution stipule que «le pouvoir législatif appartient au *Riigikogu*» et l'article 86 que «le pouvoir exécutif appartient au gouvernement de la république». L'article 121 confère au *Riigikogu* le pouvoir de ratifier les traités, notamment lorsqu'il s'agit pour l'Estonie d'adhérer à une organisation internationale. La Constitution ne contient aucune disposition sur le transfert de pouvoirs au bénéfice d'organisations internationales ou supranationales, ni sur la participation de l'Estonie à la coopération internationale en général. L'article 123 interdit expressément la conclusion de traités qui sont contraires à la Constitution.

5. Les avis individuels de MM. Niemivuo (CDL (97) 52) et Lopez Guerra (CDL (98) 5 rév.) examinent de façon approfondie la nécessité d'une disposition générale attributive de compétence permettant le transfert de pouvoirs au bénéfice de l'Union européenne. Ces avis prennent en considération l'expérience d'autres pays européens déjà membres de l'Union. La commission gouvernementale estonienne ayant elle aussi conclu qu'une révision constitutionnelle devait impliquer l'ajout d'une clause générale attributive de compétence, il n'y a pas lieu de détailler à nouveau les arguments avancés. Sur cette question, le présent avis se limite donc à donner un aperçu des principaux arguments; pour connaître les détails et l'expérience d'autres Etats européens, la commission renvoie aux avis de MM. Niemivuo et Lopez Guerra.

6. D'après la Commission, les arguments décisifs en faveur de l'ajout d'une disposition générale d'habilitation à la Constitution estonienne sont les suivants:

a. l'adhésion à l'Union européenne implique un important transfert de pouvoirs – exécutif, judiciaire et surtout législatif – au bénéfice des institutions de l'organisation. Les dispositions actuelles de la Constitution, telles que «le pouvoir législatif appartient au *Riigikogu*», seraient en porte-à-faux avec la nouvelle situation juridique;

b. l'adhésion suppose une limitation de la souveraineté de la république (proclamée à l'article 1 de la Constitution) puisque au rang des pouvoirs transférés certains peuvent être considérés comme des composantes essentielles du pouvoir de l'Etat. Notons par ailleurs que ces pouvoirs communautaires peuvent être exercés sans qu'il faille toujours nécessairement obtenir le consentement de tous les Etats membres;

c. l'adoption d'une clause attributive de compétence contribuerait à asseoir juridiquement la force contraignante du droit européen en Estonie. Eu égard au système de contrôle diffus de constitutionnalité des lois qui existe en Estonie, une clause de transfert ou d'habilitation énonçant explicitement la constitutionnalité du transfert de compétence confirmerait la force contraignante directe et prévalante du droit européen (traités, règlements, directives et décisions); par ailleurs, elle exclurait la possibilité que les tribunaux estoniens, s'appuyant sur l'article 152 de la Constitution («une loi ou un autre acte juridique contraire à la Constitution ne doit pas être appliquée par les tribunaux dans le jugement d'aucune affaire»), n'appliquent pas le droit européen primaire et secondaire;

d. la clause attributive de compétence pourrait comporter une disposition garantissant la participation du *Riigikogu* à la formulation des politiques européennes de la République estonienne. La Constitution estonienne précise que le pouvoir exécutif «met en œuvre la politique étrangère» (article 87). Dans la structure de l'Union européenne, les organes dont la désignation ou la composition dépendent de propositions ou décisions des pouvoirs exécutifs des Etats membres sont fortement présents. Aussi un mandat constitutionnel prévoyant la participation du *Riigikogu* (en tant qu'organe de l'Etat représentant le peuple) aux processus internes permettant de définir la position de l'Estonie sur les questions européennes, de même que les propositions des délégués estoniens au sein des institutions de l'Union européenne, compenseraient-ils en partie cette prédominance des pouvoirs exécutifs, quelquefois assimilée à un «déficit démocratique».

7. En conséquence, la Commission pour la démocratie par le droit note avec satisfaction que la commission gouvernementale propose d'ajouter à la Constitution actuelle de l'Estonie une clause générale attributive de compétence.

II. Le libellé de la clause d'attribution de compétence

8. Du point de vue constitutionnel, la proposition contenue dans le rapport provisoire de la commission gouvernementale ouvre la voie à l'intégration de la République d'Estonie au sein de l'Union européenne par la ratification du traité y relatif. Cette proposition porte sur l'adoption d'une clause d'habilitation permettant le transfert (ou la délégation) de compétences constitutionnelles aux institutions de l'Union européenne, ainsi qu'une large intervention du pouvoir législatif dans la formulation de la politique européenne de l'Estonie (le gouvernement devra «tenir compte des positions prises par le *Riigikogu* sur toutes les questions liées [à celle-ci]»).

Mais on peut à cet égard formuler quelques observations:

a. la référence au traité du 7 février 1992 risque d'être superflue et d'entraîner plus tard des difficultés d'ordre constitutionnel.

Elle pourrait s'avérer superflue, car elle n'ajoute aucun élément nouveau à l'autorisation de devenir membre de l'Union. L'Union européenne est ce qu'elle est; une clause d'attribution de compétence concernant l'Union européenne n'a pas besoin d'énumérer les instruments en vertu desquels est créée cette Union. Il est bien compris que l'autorisation d'adhérer à l'Union européenne concerne l'Union dans sa forme actuelle. Si sa structure ou ses fonctions étaient modifiées, l'accord de ses membres devrait s'exprimer à travers un nouveau traité, dont il faudrait là encore examiner la compatibilité avec la Constitution.

La référence au Traité de Maastricht risque également d'engendrer certaines difficultés à l'avenir, car elle limite strictement la clause d'habilitation à l'Union telle que définie par ce traité, ce qui exclut toute réforme à venir. En d'autres termes, la référence au Traité de Maastricht pourrait logiquement être interprétée comme signifiant que toute modification apportée à l'Union par un traité ultérieur nécessitera une nouvelle clause d'attribution de compétence pour que la République d'Estonie puisse ratifier ce nouveau traité, et ce même si la réforme de l'Union ne contredit nullement les principes et tâches fondamentaux de l'Etat estonien. (Ajoutons que le Traité de Maastricht sera bientôt remplacé par le Traité d'Amsterdam.)

La clause d'habilitation ne devrait donc pas évoquer le Traité de Maastricht, mais plutôt l'Union européenne, et qui plus est sans référence particulière à sa forme actuelle ou future (malgré la «clause de sauvegarde» portant sur le préambule de la Constitution – voir ci-après);

b. la clause de réserve constitutionnelle contenue dans la deuxième partie du nouvel article («à condition que cette délégation ne soit pas contraire aux principes et tâches fondamentaux de l'Etat estonien tels que définis par le préambule de la Constitution») est à considérer comme une clause de sauvegarde contre de futures modifications de l'Union, et non comme une réserve visant le contenu actuel du traité sur l'Union. Une interprétation différente de cette clause signifierait que l'acceptation par l'Estonie de ses obligations en tant que membre de l'Union est conditionnelle, c'est-à-dire subordonnée à un contrôle permanent – par les autorités estoniennes – de la compatibilité des dispositions du traité avec la Constitution estonienne. En supprimant toute référence expresse au Traité de Maastricht, on exclurait toute interprétation allant dans ce sens. La «clause de sauvegarde» serait ainsi une limite constitutionnelle pour l'avenir, interdisant la ratification de futurs traités contraires au préambule de la Constitution.

III. Questions constitutionnelles spécifiques à examiner dans le contexte de l'adhésion à l'Union européenne

La publication des normes de l'Union européenne

9. L'article 3 de la Constitution estonienne indique que «les lois sont publiées selon la procédure prescrite. Seules les lois publiées ont force obligatoire». A l'heure actuelle, cette disposition s'applique uniquement à la législation nationale. Les normes de l'Union européenne ne sont pas publiées selon les mêmes modalités: pour celles-ci, le seul canal

officiel de publication est le Journal officiel des Communautés européennes (JO), et leurs dispositions entrent en vigueur à la date indiquée ou, à défaut de précision, le vingtième jour à compter de la publication. La législation communautaire est publiée dans toutes les langues officielles des Etats membres (à l'exception du gaélique irlandais). Si l'Estonie devient membre de l'Union européenne, la législation sera également publiée en estonien. Les dispositions nationales sur la mise en œuvre des directives communautaires seront publiées de la même façon que la législation nationale. Il semblerait que la publication des normes de l'Union européenne n'appelle aucun amendement à la Constitution estonienne.

Le partage des pouvoirs entre le Président et le gouvernement concernant les questions communautaires

10. Il est très important de déterminer la répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le gouvernement pour les questions communautaires. A cet égard, la disposition clé est l'article 78.1 de la Constitution, qui se lit comme suit: «[Le Président de la République] représente la République d'Estonie dans les relations internationales». Cette disposition signifie-t-elle par exemple que c'est le Président qui représente l'Estonie au sein du Conseil européen? Quoi qu'il en soit, l'essentiel est d'organiser un débat approfondi sur la question et de formuler les dispositions pertinentes de façon claire et sans équivoque.

Le droit de voter et d'être élu dans les élections locales

11. L'article 8.B du traité sur l'Union européenne accorde à tout citoyen de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside. Or l'article 57 de la Constitution estonienne limite le droit de vote aux citoyens estoniens. Si l'article 156 de la Constitution étend le droit de vote à tous les résidents permanents lors des élections locales, il n'existe aucune disposition similaire concernant le droit d'être élu. Aussi un amendement à la Constitution est-il nécessaire dans ce domaine. Une telle modification devrait également permettre aux citoyens de l'Union résidant en Estonie de participer en tant qu'électeurs ou candidats aux élections d'Estonie pour le Parlement européen, comme prévu à l'article 8.B.2 du traité sur l'Union européenne.

Le droit d'être membre d'un parti politique

12. L'article 48 de la Constitution estonienne dispose que «seuls les citoyens estoniens peuvent être membres de partis politiques». Eu égard aux corrélations entre les divers droits politiques, il est fort peu probable qu'une telle clause puisse être jugée compatible avec l'exercice libre et égalitaire des droits électoraux (passif et actif) lors des élections locales et des élections au Parlement européen. L'article 8.B du traité instituant la Communauté européenne dispose que tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre a le droit de voter «dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat», ce qui exclut toute discrimination fondée sur des facteurs aussi importants que l'appartenance à un parti. Cette interprétation est renforcée par l'article 6 du même traité, qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application du traité. En conséquence, la Constitution estonienne devrait également être amendée de façon à permettre aux citoyens de l'Union européenne résidant en Estonie d'être membres d'un parti politique.

Le droit d'émettre de la monnaie

13. Autre contradiction à prendre en compte: celle qui existe entre l'article 111 de la Constitution estonienne («le monopole d'émission de la monnaie en Estonie appartient à la Banque d'Estonie») et l'article 105.A du traité sur l'Union européenne, qui prévoit l'émission de monnaie par la Banque centrale européenne. Eu égard au rythme auquel l'Union monétaire européenne progresse actuellement et au calendrier des questions monétaires (qui débouchera sur une monnaie unique en 2002), l'antinomie entre les clauses susmentionnées va très vite devenir bien réelle. Certes, on peut penser qu'une clause d'habilitation prévoyant le transfert de compétences constitutionnelles à l'Union européenne pourrait également s'attaquer à ce problème. Mais eu égard aux termes catégoriques de l'article 111 («le monopole», dans la version française), il est préférable d'amender le texte. Il ne semble pas qu'une clause monétaire soit nécessaire pour l'adhésion de l'Estonie à l'Union monétaire. Quelques comparaisons à l'échelle internationale montrent que l'on trouve rarement des dispositions d'ordre monétaire au cœur des constitutions nationales.

Conclusion

14. La Commission pour la démocratie par le droit note avec satisfaction que le rapport provisoire de la commission gouvernementale recommande l'adjonction d'une disposition générale attributive de compétence dans la Constitution estonienne. Sous réserve des quelques amendements évoqués ci-dessus, une telle disposition apporterait une solution satisfaisante aux principaux problèmes constitutionnels soulevés par l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne. Il est souhaitable que la réflexion se poursuive au sujet du partage des pouvoirs entre le Président et le gouvernement concernant les questions communautaires. Par ailleurs, d'autres dispositions de la Constitution estonienne devraient être amendées, notamment en ce qui concerne:

- le droit des citoyens de l'Union européenne d'être élus lors des élections locales;
- le droit des citoyens de l'Union européenne d'être membres d'un parti politique;
- le droit d'émettre de la monnaie.