

# NAISSANCE D'UN CONSTITUTIONNALISME TRANSNATIONAL

L'EUROPE DE L'AN 2000 SEMBLE EN PROIE à une fièvre constitutionnelle qui n'est pas sans rappeler les poussées libérales du XIX<sup>e</sup> siècle. Tandis qu'une « convention » de délégués européens débat de l'utilité pour l'Union européenne de se doter d'une charte des droits fondamentaux, sur la lancée du discours de Berlin de Joschka Fischer, plusieurs chefs d'État ont évoqué la perspective d'une constitution européenne dans un futur plus ou moins lointain.

19

Pour bien saisir la portée des débats actuels, il n'est pas inutile de les situer dans leur contexte historique. L'idée d'une constitution européenne apparaît en effet comme un des avatars d'un mouvement réformateur, né en Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et qui tend à substituer une logique de coopération à la logique de puissance qui a pour l'essentiel caractérisé les relations entre États européens jusqu'en 1945. Si cette logique est souvent associée à l'idée de transferts de souveraineté à des institutions supranationales – qui a fait couler tant d'encre au lendemain du traité de Maastricht –, on ne doit pas pour autant oublier qu'elle comporte d'autres aspects tout aussi importants : la soumission des décisions étatiques – individuelles ou collectives – à l'empire du droit, l'octroi de pouvoirs de contrôle à des organes judiciaires, la possibilité pour les personnes privées de s'immiscer dans les rapports interétatiques en soumettant à ces organes des litiges qui affectent leurs intérêts.

Ces éléments constituent le terreau politico-institutionnel, dans lequel a pu se développer l'intégration européenne. Incontestablement, ils ouvraient une ère nouvelle : non seulement on acceptait d'assigner certaines limites à la liberté des États, mais on prévoyait aussi la possibilité de contrôles destinés à assurer l'effectivité de ces principes.

Bien que la nouveauté de cette construction ait été soulignée à mainte reprise, les débats actuels semblent indiquer qu'elle mérite que l'on y revienne : trop souvent, en effet, on semble procéder comme si concepts et institutions pouvaient faire l'objet d'une transposition mécanique du niveau national au niveau régional. C'est toutefois perdre de vue une réalité première : l'originalité de l'intégration régionale tient à ce qu'elle a pour but d'unir des États sans les fondre dans une structure étatique commune. Dans cette entreprise politique sans précédent, il est certainement possible de recourir à des techniques empruntées aux constructions étatiques, car les inventions pures et simples sont rares en matière institutionnelle. Cependant ces outils doivent être maniés avec prudence, en tenant compte du contexte différent dans lequel ils doivent être utilisés. Une constitution ou une déclaration des droits ne peuvent revêtir la même signification au niveau régional qu'au niveau national. Quant au rôle des institutions, il doit être pensé en fonction du rôle central que jouent les États dans l'édifice européen.

## LES ÉTATS SOUMIS AU DROIT

La remise en cause du primat de la souveraineté étatique constitue la clé de voûte du système européen d'intégration régionale. Pour les pionniers de la cause européenne, au lendemain des deux conflits mondiaux qui avaient saigné à blanc l'Europe, il était clair qu'il fallait dépasser le système hérité de la paix de Westphalie, construit sur le principe d'une souveraineté illimitée des États, et dans lequel les rapports interétatiques étaient avant tout des rapports de force. L'idée d'un système nouveau, dans lequel les « monstres froids » que constituent les États seraient soumis à un ensemble de principes régulateurs, apparaissait comme la seule alternative à l'« état de nature » dans lequel les appareils étatiques avaient coexisté jusqu'alors.

Il était naturel que cet effort de réorganisation porte d'abord sur les droits de l'homme, avant que Jean Monnet et Robert Schuman ne découvrent avec l'idée de « solidarités de fait » le moyen d'enclencher une logique vertueuse de collaboration, car la nécessité de garde-fous contre les atrocités qui avaient marqué la Seconde Guerre mondiale faisait l'objet d'un vaste consensus. Le Préambule de la Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950, qui évoque « un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit » ne doit pas faire illusion. Sous un discours fortement teinté de jusnaturalisme, on voit clai-

rement poindre la volonté politique de soumettre l'action des États au contrôle de ce que l'on n'appelait pas encore la communauté internationale. C'est précisément parce que ce « patrimoine commun » n'avait pas empêché les atrocités que l'on sait, que l'on ressentait la nécessité de conférer à ces principes supérieurs la force de règles de droit auxquelles nul gouvernement ne devait pouvoir se soustraire. Du reste, pour nombre de partisans d'une déclaration européenne des droits de l'homme, le caractère contraignant de la convention était essentiel : il fallait dépasser le cap des principes déclaratoires, auquel s'était arrêtée la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948<sup>1</sup>.

Le but premier de cette entreprise, comme de la protection internationale des droits de l'homme dans son ensemble, était d'enchaîner l'État dans un réseau d'engagements internationaux qui pourraient être invoqués à l'appui de sanctions contre les gouvernements si ceux-ci portaient atteinte à la démocratie et aux droits fondamentaux. L'internationalisation de la protection des droits fondamentaux assumait ainsi la même fonction que leur reconnaissance au niveau constitutionnel : dans un cas comme dans l'autre, des principes essentiels étaient érigés en règle supérieure, de façon à les protéger contre les errements de majorités occasionnelles. La suite des événements devait d'ailleurs montrer la pérennité de cette logique de type constitutionnel. N'a-t-on pas vu le gouvernement français, une fois la peine de mort abolie, encourager l'adoption d'un protocole « confirmant » l'abolition dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme ? Le sens de la manœuvre était clair. Comme devait l'affirmer plus tard Robert Badinter : «... il restait à clouer le vampire dans son cercueil. Pour rendre impossible tout retour en arrière, il fallait que l'interdiction s'inscrive dans la Convention européenne<sup>2</sup> ».

Cette forme de « constitutionnalisation internationale » représente à bien des égards le prolongement du constitutionnalisme que nous connaissons au niveau national. Certes, la portée de ces règles supérieures varie : au niveau international, on s'efforce de réglementer tant les relations entre États que les rapports entre gouvernants et gouvernés. Et l'on sait que l'effectivité des normes internationales est loin d'atteindre celle des règles nationales. Ces différences ne doivent toutefois pas occulter

1. Sur les origines de la convention, voir Emmanuel Decaux, « Les États parties et leurs engagements », dans Louis-Edmond Pettiti, Emmanuel Decaux et Pierre-Henri Imbert (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Economica, 1995, p. 3-25.

2. Entretien au *Nouvel Observateur*, n° 1869, 31 août 2000, p. 62.

la communauté de pensée que l'on trouve à la base de ces deux formes de constitutionnalisme. Dans un cas comme dans l'autre, l'objectif est le même : combattre l'absolutisme et l'arbitraire en soumettant les actes des gouvernants à l'empire du droit (*rule of law*, *Rechtsstaat*).

Si l'ambition « constitutionnalisante » de la Convention européenne des droits de l'homme est manifeste, il n'en va pas nécessairement de même pour les traités communautaires. Il est vrai que ceux-ci mettent en place une architecture institutionnelle révolutionnaire, centrée sur l'idée de transferts de souveraineté à des organes supranationaux. Toutefois – fonctionnalisme oblige – dans leur mouture originale, les traités apparaissaient au premier abord comme un catalogue de dispositions à caractère essentiellement technique. Cela n'a pas empêché une école de pensée allemande – l'ordolibéralisme – d'y voir une reconnaissance de l'économie de marché, érigée au rang de principe métajuridique appelé à structurer nombre d'interprétations du traité et de la jurisprudence communautaire – et donc indirectement le comportement des États membres. Bien que cette vision de la « constitution économique » communautaire n'ait jamais fait l'unanimité<sup>3</sup>, elle est symptomatique d'une volonté de lecture constitutionnelle de l'intégration européenne.

C'est toutefois la Cour de justice de Luxembourg qui a le plus œuvré dans le sens d'une « constitutionnalisation » des traités. Dès l'arrêt « Van Gend en Loos » de 1962<sup>4</sup>, la Cour a donné une interprétation extrêmement large des interdictions de discrimination contenues dans le traité CEE, érigées en source de droits que les plaignants pouvaient invoquer devant les juridictions nationales, même lorsque le libellé de ces dispositions laissait clairement entendre qu'elles s'adressaient principalement aux États membres. Transformant le traité en un catalogue de droits individuels, elle a du même coup ouvert aux particuliers les portes d'un arsenal argumentaire dont ils ont pu faire usage chaque fois que les autorités nationales leur paraissaient violer leurs droits. Ensuite, passant outre au silence des traités sur la question, la Cour allait très rapidement affirmer qu'en cas de conflit avec des dispositions nationales – fussent-elles de droit constitutionnel – la règle communautaire devait toujours

3. Le débat fait l'objet d'une analyse critique dans Léontin-Jean Constantinesco, « La Constitution économique européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1977, p.244-281. Voir aussi David Gerber, « Constitutionalizing the Economy : German Neo-Liberalism, Competition Law and the « New » Europe », *American Journal of Comparative Law*, 1994, p.25.

4. Aff. 26/62, *Rec.*, 1963, 3.

prévaloir<sup>5</sup>. Enfin, répondant aux inquiétudes exprimées par certaines juridictions nationales, qui craignaient que la primauté du droit communautaire ne débouche sur une remise en cause des dispositions constitutionnelles relatives à la protection des droits fondamentaux, la Cour de justice a progressivement admis qu'elle devait contrôler la conformité des décisions communautaires, puis des décisions nationales qui s'y rapportent, avec « les droits fondamentaux reconnus et garantis par les constitutions [nationales] » ainsi qu'aux « instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré » (langage quelque peu sibyllin, mais qui visait clairement la Convention européenne des droits de l'homme)<sup>6</sup>.

Pas à pas, les juges communautaires ont ainsi jeté les bases d'un édifice normatif qui s'imposait aux États membres. Pour ce faire, ils ont adopté des méthodes d'interprétation beaucoup plus proches de celles des cours constitutionnelles que de celles des juridictions internationales. Loin de s'en tenir à l'intention réelle ou supposée des parties contractantes (point de référence obligé dans l'interprétation des accords internationaux), ils se sont abondamment inspirés des objectifs ultimes de l'intégration, énoncés dans le Préambule du traité de Rome.

Si l'on a pu parler à ce propos de « constitutionnalisation » des traités<sup>7</sup>, c'est parce qu'il apparaissait clairement qu'en proclamant la supériorité du droit communautaire aux normes nationales, ce processus tendait à un déplacement implicite de la norme fondamentale qui conditionne la validité de l'ensemble des actes juridiques (la *Grundnorm* de Hans Kelsen), jetant ainsi les bases du conflit de souveraineté qui allait agiter l'Europe au moment de la ratification du traité de Maastricht.

23

## LA JUDICIARISATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

La soumission des États au droit avait pour corollaire la création de juridictions internationales, chargées de veiller à la mise en œuvre des principes supérieurs définis dans les textes de base. La nouveauté du procédé

5. Aff. 6/64, « Costa c. ENEL », *Rec.*, 1964, p.1141.

6. Aff. 4/73, « Nold c. Commission », *Rec.*, 1974, p.491.

7. Éric Stein, « Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution », *American Journal of International Law*, 1981, p. 1-27 ; G. Federico Mancini, « The Making of a Constitution for Europe », *Common Market Law Review*, 1989, p. 595-614 ; Joseph H. H. Weiler, « The Transformation of Europe », *Yale Law Journal*, 1991, p.2405-2483.

était d'autant plus remarquable que les États s'étaient longtemps montrés hostiles à toute forme de « judiciarisation » des relations internationales, dans la mesure où celle-ci pouvait porter atteinte à leur autonomie. Le vent de constitutionnalisme qui a soufflé dans l'Europe de l'après-guerre s'est toutefois traduit par la recherche de contre-pouvoirs susceptibles de s'opposer au totalitarisme. La faiblesse dont avaient fait preuve les régimes parlementaires européens devant la montée du nazisme et du fascisme interdisant aux parlements de se poser en garants des libertés fondamentales, fit qu'il était naturel de se tourner vers des organes spécialisés. La logique qui a conduit à la mise en place des juridictions européennes était semblable à celle qui a présidé à la création de juridictions constitutionnelles au niveau national : dans un cas comme dans l'autre, le recours à une juridiction spécialisée apparaissait indispensable pour garantir l'effectivité des règles fondamentales qui venaient de faire l'objet d'une reconnaissance solennelle.

La volonté de rupture qui inspirait ces innovations apparaît clairement dans les interventions de Pierre-Henri Teitgen, rapporteur du projet de convention à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe :

« On nous fait remarquer aussi qu'il faut tenir compte de la souveraineté de l'État et ne pas donner compétence à une juridiction européenne pour contrôler les législations internes, les actes exécutifs ou judiciaires des gouvernements de l'Europe. On prétend que c'est attentatoire à la souveraineté nationale. Me sera-t-il permis de dire, mes chers collègues, que la souveraineté se lit de deux côtés. L'envers de la médaille, c'est très beau et très grand peut-être. L'endroit, cela signifie aussi quelquefois, et aujourd'hui surtout, la solitude et la misère. La solitude et la misère, c'est aussi la guerre. Enfin, il ne s'agit pas, lorsque nous voulons garantir et protéger les libertés en Europe, de diminuer la souveraineté d'un État par rapport à un autre État, de donner prééminence à un État sur un autre État. Il s'agit de limiter la souveraineté des États du côté du droit, et, de ce côté-là, toutes les limites sont permises<sup>8</sup>. »

Il serait toutefois exagéré de dépeindre cette évolution vers des formes de contrôle juridictionnel international comme une marche triomphale vers la lumière. Bien au contraire, ce qui frappe lorsque l'on parcourt les débats qui ont accompagné la naissance de la Convention européenne, ce sont les objections élevées par certains pétris de l'esprit classique du droit international à l'encontre de ce qui leur apparaissait

---

8. Cité par Emmanuel Decaux, art. cit.

à juste titre comme une menace pour la toute-puissance des États. Du reste, le système juridictionnel mis en place par la convention multiplie les garde-fous, à la recherche d'une synthèse entre action judiciaire et action diplomatique. En préalable à toute saisine de la Cour, la Commission européenne des droits de l'homme a été investie d'une mission d'enquête et de conciliation<sup>9</sup>. Lorsque, à la suite de la remise d'un rapport de la Commission, la Cour n'est pas saisie, le Comité des ministres, organe politique par excellence, s'est vu confier une mission juridictionnelle (décider « s'il y a eu ou non une violation de la convention »)<sup>10</sup>. Et surtout, faute d'une majorité en faveur d'une Cour obligatoire, il a fallu se résoudre à ce que l'intervention de la Cour soit soumise à l'acceptation individuelle de chaque signataire de la convention<sup>11</sup>.

En regard de la naissance douloureuse de la Cour européenne des droits de l'homme, la décision de mettre en place une Cour de justice ne semble pas avoir causé tant d'alarmes lors de la création de la Communauté du charbon et de l'acier. Il est vrai qu'elle visait moins les États que la Haute Autorité. Celle-ci s'étant vu attribuer d'importants pouvoirs de gestion, il était naturel de prévoir la possibilité d'un contrôle juridictionnel de ses décisions. De même, l'octroi au Conseil des ministres du pouvoir de décider à la majorité qualifiée rendait nécessaire l'instauration de recours pour les États dont les droits auraient pu être négligés. Le traité CECA comporte ainsi un arsenal de voies de recours inspiré par le contentieux administratif français<sup>12</sup>. Dans le même élan, les États membres ont accepté l'autorité de la Cour, dont la compétence est obligatoire. Les traités confèrent aussi à un organe autonome, la Commission européenne, un rôle essentiel dans la répression des infractions au droit communautaire : gardienne des traités, la Commission peut aller jusqu'à saisir la Cour lorsqu'elle estime qu'un État a manqué à ses obligations<sup>13</sup>.

Ce modèle centralisé de contrôle judiciaire tranche avec le principe du libre choix, par les États, des mécanismes de règlement des différends, qui restent la règle en droit international. La Cour de justice en a conclu que le système de voies de recours prévues par le traité inter-

---

9. Art. 28.

10. Art. 32.

11. Art. 25.

12. Maurice Lagrange, « La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne », *Mélanges Fernand Dehousse*, Paris-Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, p.127-135.

13. Art. 226 (ex-art. 169) du traité CEE.

disait aux États membres de faire usage de l'arsenal des contre-mesures unilatérales prévues par le droit international<sup>14</sup>. Le recours obligatoire à l'arbitrage de la Cour en cas de différend entre les États membres constitue un aspect fondamental de la logique de régulation des rapports interétatiques qui caractérise le système communautaire. L'admission au sein de la société européenne ne comporte pas seulement pour les États l'acceptation d'un corpus de règles matérielles, mais aussi la renonciation à l'un des droits les plus primitifs (qui en dit long sur l'« état de nature » qui subsiste encore au sein de la société internationale), le droit pour un État de se faire justice soi-même. Quel serait l'aspect de l'Europe s'il l'on avait admis la possibilité pour chaque gouvernement d'invoquer la règle de la réciprocité pour sanctionner d'éventuels manquement de ses partenaires ? Il y a gros à parier que, de représailles en mesures de rétorsion, on aurait assisté à un effilochement progressif des principes contenus dans les traités. Et comment envisager dans ces conditions un programme législatif un tant soit peu ambitieux ?

En dépit des réserves initiales dont il avait fait l'objet, l'importance du contrôle juridictionnel a graduellement été reconnue dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme. Dès leurs premières décisions, les organes de contrôle établis par la Convention souligneront que cette dernière vise à assurer une protection objective des droits fondamentaux des particuliers, plutôt qu'à conférer aux États signataires des droits subjectifs utiles à la poursuite de leurs intérêts nationaux. Cette reconnaissance d'un véritable « ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe<sup>15</sup> », va bien au-delà du principe classique de la protection diplomatique, qui permet à un État de réclamer la protection des droits de ses ressortissants sur la scène internationale ; elle ouvre à tout État signataire de la Convention ce que l'on pourrait appeler un droit d'ingérence judiciaire en cas de violation des droits de l'homme, droit qui permettra notamment le dépôt de requêtes contre la Grèce des colonels ou contre le régime militaire turc par des États qui n'avaient pas d'intérêt propre à agir.

Déclaration facultative après déclaration facultative, les premiers signataires de la Convention ont fini par accepter la juridiction de la Cour, accréditant du même coup l'idée d'un lien indissociable entre

---

14. Aff. jointes 90 et 91/63, « Commission c. Luxembourg et Belgique », *Rec.*, 1964, p. 1217.

15. Décision de la Commission dans l'affaire « Autriche c. Italie », req. 788/60, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. 4, p. 139 sq.



l'adhésion au Conseil de l'Europe et la pleine acceptation de la Convention, idée qui devait s'avérer fort utile au lendemain de la chute des régimes communistes, lorsque les pays d'Europe centrale et orientale, bientôt suivis par la Russie, sont venus frapper à la porte du Conseil. En rendant obligatoire la compétence de la Cour, tout en mettant fin au rôle du Comité des ministres, le protocole n° 11, ouvert à la signature en 1994, couronne cette évolution. Il consacre ainsi l'enseignement de plusieurs décennies d'application de la Convention : « Les droits de l'homme sont mieux et plus sûrement protégés par des organes judiciaires impartiaux et indépendants que par des organes politiques au sein desquels la "raison d'État" risque de prévaloir<sup>16</sup>. »

## UN DROIT DE RECOURS INDIVIDUEL

27

*Ubi ius, ibi remedium* : proclamer un ensemble de règles « constitutionnelles » ne pouvait suffire, il fallait encore en assurer l'application effective. La mise en place de juridictions internationales représentait un pas dans la bonne direction, mais elle ne pouvait suffire car, dans de nombreux cas, un gouvernement préférera fermer les yeux, au nom des intérêts supérieurs de la nation, plutôt que de s'immiscer dans ce que l'on appelle pudiquement les « affaires intérieures » de ses partenaires. La logique constitutionnelle qui sous-tendait l'intégration européenne appelait un pas supplémentaire : donner aux titulaires des droits nouvellement créés la possibilité d'agir en justice pour les protéger.

Le saut qualitatif était d'importance : il permettait l'irruption sur la scène internationale, traditionnellement réservée aux États, d'individus qui échappaient à leur contrôle. On ne s'étonnera donc pas qu'il ait rencontré une opposition déterminée. Au moment des débats sur la Convention européenne des droits de l'homme, nombreux étaient ceux qui, à l'instar de l'internationaliste belge Henri Rolin, considéraient que « la mise en accusation [d'un État] devant une Cour de justice appelée à prononcer une condamnation présente un caractère de gravité tel qu'il incombe que la responsabilité en soit laissée aux gouvernements des divers États membres du Conseil de l'Europe, qu'ils agissent individuellement ou collectivement<sup>17</sup> ». Ces réserves devaient conduire à une reconnaissance limitée des possibilité de saisine individuelle des

16. Peter Leuprecht, commentaire de l'article 32, dans Louis-Edmond Pettiti, Emmanuel Decaux et Pierre-Henri Imbert (dir.), *op. cit.*, p. 709.

17. Cité par Emmanuel Decaux, art. cit., p. 10.

organes de contrôle de la Convention : la possibilité d'autoriser les requêtes individuelles fut laissée à l'appréciation souveraine de chaque État<sup>18</sup> et le filtre de la Commission mis en place pour éviter une saisine directe de la Cour par les particuliers.

On devait retrouver les mêmes préventions au moment de la négociation des traités de Rome, marqués par une volonté assez nette de restreindre les possibilités de recours direct ouvertes aux particuliers. Revenant sur l'interprétation plus libérale qui avait triomphé dans le cadre de la CECA, les hauts fonctionnaires qui rédigèrent les traités réservèrent alors aux seules personnes « directement et individuellement<sup>19</sup> » concernées par les décisions des institutions communautaires la faculté d'en demander l'annulation. Ils se gardèrent aussi d'ouvrir la porte à des possibilités de recours individuels contre les États qui se rendraient coupables de violations du droit communautaire.

28

Le temps devait toutefois avoir raison de nombre de ces préventions. À Strasbourg, les requêtes individuelles ont de tout temps constitué le moteur principal de l'activité des organes de contrôle. Les requêtes étatiques, qui n'ont jamais été bien nombreuses, ont aujourd'hui pratiquement disparu. La pratique est telle que le recours individuel a cessé d'être perçu comme une anomalie ; il apparaît aujourd'hui comme un complément indissociable de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Le protocole n° 9 en a pris acte, en consacrant le droit pour les personnes physiques ou les organisations non gouvernementales de déférer des affaires directement à la Cour.

À Luxembourg, c'est la Cour de justice elle-même qui a ouvert les portes du prétoire aux individus. Alors que le Traité de Rome réservait à la Commission le soin de déclencher les procédures en manquement destinées à sanctionner les violations du droit communautaire, la Cour a accepté de se prononcer sur le comportement des États dans le cadre du système de renvoi préjudiciel instauré par l'article 234 (ex-art. 177) du Traité. Ayant reconnu que le droit communautaire engendrait dans le chef des particuliers « des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique », elle a accepté de connaître des questions souvent dépourvues d'ambiguïté que lui posaient les juridictions nationales quant à la compatibilité de dispositions nationales avec le droit communautaire<sup>20</sup>. Cette décision, qui avait pour effet d'encourager les personnes privées

---

18. Art. 25.

19. Art. 230 (ex-art. 173).

20. Aff. 26/62, « Van Gend en Loos », *supra*.

à saisir les juridictions nationales lorsqu'elles estiment qu'une décision nationale ignore les droits qu'elles tirent du droit communautaire, devait avoir un impact capital sur l'évolution du contentieux communautaire. De nos jours, c'est essentiellement par le canal du renvoi préjudiciel (et donc indirectement à l'initiative de personnes privées) que le comportement des États membres est soumis au jugement de la Cour. Le succès de cette forme de contrôle « constitutionnel » ne s'est jamais démenti. C'est ce qui explique le volume des renvois préjudiciels, qui représentent de nos jours, bon an, mal an, la moitié des arrêts rendus par la Cour de justice. Et c'est à la suite de recours individuels que certains des principaux arrêts de la jurisprudence communautaire ont été rendus : l'alliance entre la Cour de justice et les personnes privées a ainsi infléchi le cours de l'intégration européenne à plus d'une reprise<sup>21</sup>.

Cette révolution, qui érige l'individu en acteur du processus d'intégration, n'est toutefois pas sans limites. Les recours à Strasbourg et à Luxembourg restent de véritables parcours du combattant, à la fois longs et onéreux, fermés aux exclus s'ils sont dépourvus de conseils spécialisés, voire de moyens. Au niveau communautaire, les voies de recours individuels contre les décisions des institutions restent limitées, même si elles ont occasionnellement été élargies par la Cour de justice au nom de l'État de droit<sup>22</sup>. Du reste, à supposer même que l'on apporte une réponse à ces critiques, elles ne doivent pas faire oublier les limites intrinsèques de la justice constitutionnelle. Celle-ci a été conçue pour protéger les droits individuels et le débat démocratique ; elle n'a pas pour but de supplanter ce dernier.

29

## DE LA RÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE À LA RÉVOLUTION DÉMOCRATIQUE

Le constitutionnalisme transnational auquel l'Europe a donné naissance après la Seconde Guerre mondiale s'inscrit dans la mouvance libérale qui a inspiré le développement de garanties constitutionnelles à l'échelon national au XIX<sup>e</sup> siècle. En accréditant l'idée de limites à la souveraineté étatique et d'un contrôle juridictionnel sur les actes des gouvernements, il a jeté les bases d'une société nouvelle, dans laquelle ce qui se passe à l'intérieur des frontières nationales ne constitue plus le

21. Voir sur ces points Renaud Dehousse, *La Cour de justice des Communautés européennes*, 2<sup>e</sup> éd., Montchrestien, coll. « Clefs », 1997, p. 32-38.

22. Aff. 294/83, « Parti écologiste Les Verts c. Parlement européen », *Rec.*, 1986, p. 1339.

domaine réservé des États, et où des voies de recours sont prévues pour permettre à l'individu de se protéger contre l'arbitraire.

L'Europe a ainsi dépassé le stade primitif où les rapports entre États sont avant tout des rapports de force pour entrer progressivement dans un monde de règles. Ce progrès incontestable ne s'est toutefois accompagné que d'une forme de socialisation transnationale relativement limitée. Les Européens se définissent d'abord et avant tout par rapport à leur pays ; dans le meilleur des cas, l'identité européenne n'entre en ligne de compte qu'en rang secondaire. Entravé notamment par l'absence d'une langue et d'une culture politique communes, le débat politique européen reste limité, et les mouvements transnationaux, relativement faibles. En dépit des références incantatoires à la citoyenneté européenne contenues dans le traité de Maastricht, il reste difficile au commun des mortels de faire entendre sa voix : les décisions qui intéressent le sort de la collectivité sont prises par une élite relativement restreinte.

En forçant un peu le trait, on pourrait dire qu'à l'instar des sociétés bourgeoises du siècle passé, qui avaient combattu l'arbitraire en ignorant aussi bien les femmes que les pauvres, la société européenne doit maintenant parfaire sa révolution constitutionnelle par une révolution démocratique. Cela demande un saut qualitatif : une Europe fondée non plus sur la défense de droits subjectifs, mais sur la possibilité pour les citoyens de peser sur les décisions qui sont prises au niveau européen. Dans cette optique, l'apport d'une charte des droits fondamentaux ne peut être que faible. À quoi bon proclamer en grande pompe de nouveaux droits qui, dans le meilleur des cas, ne seront effectivement invoqués que par une infime minorité de personnes ?

---

## R É S U M É

---

*Après avoir inventé le constitutionnalisme sans constitution, l'Europe doit maintenant jeter les bases d'une nouvelle construction : un système politique qui fasse plus grande place aux citoyens sans pour autant réduire le rôle des États, auxquels ces mêmes citoyens s'identifient toujours, à la portion congrue. Tâche difficile assurément, mais n'est-elle pas à la mesure des ambitions universalistes des promoteurs de l'intégration européenne ?*