

La coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe – Situation actuelle et perspectives

Christoph GRABENWARTER

Membre de la Cour constitutionnelle de la République d'Autriche

1. Introduction

Le rapport général s'appuie sur un questionnaire en trois parties auquel 41 Cours constitutionnelles ont contribué un rapport national.¹ Plusieurs raisons expliquent pourquoi les réponses à certaines questions sont plus ou moins détaillées ; il convient d'en souligner trois en guise d'introduction.

D'une part, l'étendue des compétences s'avérant différente, il en est de même pour les formes et l'intensité de la coopération. D'autre part, le troisième groupe de questions ne faisant qu'effleurer la jurisprudence des Cours constitutionnelles, il est normal que les réponses aient été brèves. Enfin il faut mentionner dans ce contexte que seuls 28 États membres du Conseil de l'Europe et de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) ont également adhéré à l'Union européenne et trois autres à l'Espace économique européen, si bien que la question du rapport entre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) et celle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) formulée dans la troisième partie ne se pose directement qu'aux Cours constitutionnelles de ce groupe de pays.

2. Interactions entre droit constitutionnel et droit européen

a) Contexte juridique constitutionnel

Il ressort de l'ensemble des rapports nationaux qu'aujourd'hui les Cours constitutionnelles ne se contentent pas d'interpréter de façon isolée le droit constitutionnel national respectif. Pour diverses raisons, les répercussions du droit européen sur le droit constitutionnel ainsi d'ailleurs que les interactions entre droit européen et droit national se sont multipliées ces dernières années. Cela concerne surtout le domaine des droits fondamentaux, mais également d'autres questions constitutionnelles que définissent ou configurent à l'échelon régional, notamment au sein du Conseil de l'Europe, des traités du droit international public.

Dans les États membres de l'Union européenne, les Cours constitutionnelles sont surtout sous l'influence du droit de l'Union. Dans certains États² la supériorité et l'application directe du droit européen représentent les facteurs décisifs lorsqu'il s'agit de décrire l'obligation juridique des Cours constitutionnelles de prendre en compte le droit européen.

1 Toutes les références subséquentes relatives à des Cours constitutionnelles ou des États sont extraites, sauf indication contraire, des informations contenues dans les différents rapports nationaux.

2 Parmi eux la République de Lituanie, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume du Danemark, la Roumanie, la République slovaque, la République de Croatie, la République italienne et la République de Chypre.

Dans le domaine de la protection des droits fondamentaux notamment, les Cours constitutionnelles se voient confrontées non seulement aux droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, mais aussi aux garanties issues de documents de provenance et qualité diverses, dont l'effet juridique varie en fonction du système juridique auquel elles appartiennent. La CEDH est à mentionner en premier lieu dans ce contexte. Plusieurs Cours constitutionnelles la décrivent comme la source de droit international la plus souvent citée dans leurs décisions.³ Presque toutes les autres Cours se réfèrent régulièrement aux garanties conférées par la CEDH.

Dans une série de pays, le droit international ne figure tout simplement pas parmi les critères de contrôle des Cours constitutionnelles.⁴ D'autres Cours n'emploient certes ni le droit européen ni le droit international comme critères de contrôle, mais procèdent à une interprétation du droit national qui est conforme tant au droit européen qu'au droit international.⁵

Un grand nombre de Cours recourent à une interprétation ouverte à ces normes juridiques, ce qui signifie que le droit européen (droit international régional et/ou droit de l'Union) est utilisé comme aide ou argument venant étayer l'interprétation d'une règle nationale.⁶

La *Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne* déduit des dispositions dites charnières de la Constitution l'obligation indirecte de prendre en considération le droit européen et le droit international dans la mesure où il supplante, transforme ou influence les exigences du droit national.⁷ On peut fonder sur cette prémisse l'existence d'un principe d'ouverture des Constitutions sur le droit européen et le droit international. Il en découle que les Cours constitutionnelles s'imposent elles-mêmes

3 Appartiennent à ce groupe les Cours constitutionnelles de la République de Pologne, de la République de Macédoine, de la République de Bulgarie, de la République de Lituanie et du Royaume de Norvège.

4 En font partie les Cours constitutionnelles du Royaume de Belgique, de la République de Slovénie, de la Principauté de Monaco et en principe aussi du Conseil constitutionnel de la République française. La République française prévoit une exception significative dans la décision relative au mandat d'arrêt européen. L'article 88-2 Constitution prévoit que la loi fixe les règles du mandat d'arrêt européen. Dans le cadre du contrôle d'une loi nationale devant assurer la transposition du mandat d'arrêt européen, le Conseil constitutionnel a saisi pour la première fois la CJUE d'une question préjudicielle. L'article 88-3 Constitution accorde aux citoyens de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Le Conseil constitutionnel avait à élucider la question de savoir s'il avait compétence pour vérifier la constitutionnalité et la conformité au droit européen de la loi organique régissant ces élections. Vu que le texte même de cet article de la Constitution stipulait que les élections devaient respecter les modalités prévues dans le Traité sur l'Union européenne, le Conseil constitutionnel a considéré cette clause comme étant l'expression de la volonté du législateur de lui confier le contrôle de la conformité au droit de l'Union. Pour cette raison, le Conseil constitutionnel s'est considéré comme compétent pour contrôler la loi organique déterminant les modalités des élections municipales à l'aune du droit européen applicable.

5 Relèvent de cette catégorie les Cours constitutionnelles du Royaume de Norvège, concernant la CEDH et le droit de l'Union, de la République de Macédoine et du Royaume d'Espagne.

6 Ce groupe comprend les Cours constitutionnelles de la Fédération de Russie, de la République de Slovénie, de la République tchèque, de la République de Serbie, du Royaume du Danemark, de la Roumanie, de la République de Pologne, de la République fédérale d'Allemagne, de la République d'Autriche, de la République slovaque, de la République du Portugal, de la Principauté d'Andorre, de la Hongrie, de la République d'Azerbaïdjan, de la République de Moldavie, de la République de Macédoine et de la République de Lettonie. La Cour constitutionnelle de Roumanie précise que le droit de l'Union n'était utilisé pour orienter l'interprétation que dans certaines conditions.

7 Cf. le rapport national de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne.

l'obligation de s'inspirer du droit européen et du droit international ainsi que des arrêts et décisions des tribunaux supranationaux et internationaux appelés à interpréter les normes. Ainsi on arrive à éviter des conflits entre droit international et droit national.

D'autres Cours indiquent que leur Constitution respective stipule la reconnaissance des règles de droit international généralement reconnues et elles les déclarent comme faisant partie intégrante de leur ordre juridique.⁸ Par ailleurs, les traités internationaux sont des éléments constitutifs du système juridique national de nombreux États.⁹ Considéré comme critère de contrôle de la constitutionnalité dans quelques pays, le droit international y est déterminant pour ce contrôle au même titre que le droit constitutionnel national.¹⁰ Pour une série de Cours constitutionnelles des États membres de l'Union européenne, cela vaut pour le droit international et le droit de l'Union.¹¹ Dans un grand nombre de pays, les instruments internationaux se situent entre le rang d'une loi et celui de la Constitution.¹² Dans quelques États, les traités internationaux sont directement applicables.¹³ Certaines Constitutions prévoient des stipulations particulières ou un statut spécial pour les instruments internationaux ou européens relatifs à la protection des droits de l'homme, différents types de traitement particulier existant ici.¹⁴ La Loi fondamentale allemande garantit dans son article 1-2 les droits inviolables et inaliénables de l'être humain : en combinaison avec la disposition relative à la transposition de la CEDH en droit national, la *Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne* en a déduit, dans le cadre de l'application des droits fondamentaux allemands, son obligation constitutionnelle de se laisser guider par la CEDH pour déterminer le fondement et le champ d'application des droits fondamentaux du même

8 Cet élément est mentionné par les Cours constitutionnelles de la République d'Estonie, de la République d'Autriche, de la République de Lituanie, de la Fédération de Russie, de la République de Biélorussie, de la République de Serbie, de la Principauté d'Andorre, de la République de Moldavie, de la République de Macédoine et du Royaume d'Espagne.

9 En font partie la République de Lituanie, la Fédération de Russie, la République tchèque, l'Ukraine, la République de Biélorussie, la République de Serbie, la Roumanie, la République d'Arménie, la République de Croatie, la Principauté d'Andorre, la République de Hongrie, la République d'Azerbaïdjan et la République de Moldavie.

10 Parmi eux la Fédération de Russie, la République de Serbie et la République d'Azerbaïdjan en ce qui concerne les traités internationaux auxquels l'État a adhéré ; la République d'Autriche (pour les traités d'État ayant valeur constitutionnelle).

11 Dont la Cour suprême d'Irlande qui vérifie si le droit européen et le droit international ont été pris en compte par les tribunaux d'instance inférieure ; les Cours constitutionnelles de la République de Slovénie, de la Principauté de Liechtenstein, de la Roumanie, de la République de Pologne, de la République italienne (concernant le droit de l'Union) ainsi que de la République de Bulgarie.

12 Dont la République de Slovénie, l'Ukraine, la République de Serbie, la République de Turquie, la République italienne, la République d'Azerbaïdjan, la République de Macédoine, la Principauté de Monaco en ce qui concerne la CEDH ainsi que la République de Chypre. En République d'Autriche, l'ordre juridique en vigueur jusqu'en 2008 conférait à certains traités internationaux la valeur constitutionnelle, une qualité qu'ils ont préservée à ce jour, comme p. ex. la CEDH.

13 En République de Biélorussie, dans la Principauté de Liechtenstein, en République de Pologne, en République de Croatie et en République de Moldavie les traités internationaux sont directement applicables. En République de Slovénie c'est le cas de la CEDH.

14 Une telle règle est prévue par les Constitutions de la République de Turquie, de la République slovaque, de la République de Moldavie et de la République de Biélorussie. En Turquie, la CEDH est directement utilisée comme critère de contrôle, en Roumanie la CEDH a la même valeur que le droit constitutionnel. En République slovaque les instruments de protection des droits de l'homme priment les lois nationales et en République de Moldavie, en cas de conflit de normes dans le domaine de la protection des droits de l'homme, le droit international est supérieur au droit national.

libellé garantis par la Loi fondamentale allemande et, de surcroît, d'interpréter les lois ordinaires conformément à la CEDH.¹⁵

Dans quelques pays, la Cour constitutionnelle est explicitement incompétente pour effectuer un contrôle de constitutionnalité du droit européen ou du droit international, ou alors les normes les constituant ne font pas l'objet d'un examen lors d'une procédure constitutionnelle.¹⁶

Dans les systèmes¹⁷ prévoyant le droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle, cette dernière peut se référer aussi à des dispositions figurant dans les traités internationaux. Quelques États partent du principe que tous les droits fondamentaux peuvent faire l'objet d'une saisine de la Cour constitutionnelle, même ceux qui proviennent de traités internationaux et ont été transposés dans l'ordre juridique national.¹⁸

b) Droit international et justice constitutionnelle

Diverses sources de droit international sont fréquemment mentionnées dans les rapports nationaux. D'un point de vue formel, la CEDH se détache des autres instruments dans la mesure où plusieurs systèmes juridiques lui attribuent dans la hiérarchie des normes une valeur constitutionnelle¹⁹ ou quasi-constitutionnelle²⁰ ou du moins un rang plus élevé par rapport aux lois ordinaires.²¹ Certaines Cours constitutionnelles se réfèrent aussi à la Charte sociale européenne.²² D'après les indications figurant dans de nombreux rapports nationaux, le droit mou (*soft law*), sous la forme de recommandations du Conseil de l'Europe par exemple, fournit des éléments de motivation aux arrêts et décisions des Cours constitutionnelles.²³ Quelques Cours constitutionnelles mentionnent la Charte européenne de l'autonomie locale comme une source souvent utilisée comme référence dans leurs activités constitutionnelles.²⁴ Dans d'autres rapports, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires²⁵,

15 BVerfGE 111, 307 <329> (Görgülü) = EuGRZ 2004, 741; BVerfGE 128, 326 <367ff> (rétention de sûreté) = EuGRZ 2011, 297.

16 En font partie la République de Turquie ainsi que le Grand-Duché de Luxembourg.

17 Dont les Cours constitutionnelles de la République slovaque et de la République portugaise.

18 Ainsi p. ex. les stipulations de la Constitution de la République de Serbie.

19 Cf. le rapport national de la Cour constitutionnelle de la République d'Autriche.

20 Cf. le rapport national de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie.

21 C'est ainsi que la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne définit le statut de la CEDH au sein de l'ordre juridique national ; nonobstant sa valeur de loi, la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, en se basant sur la prémisse suivant laquelle la jurisprudence a créé l'obligation d'une interprétation de la Loi fondamentale qui est ouverte au droit international (voir ci-dessus), accorde à la CEDH un rang hiérarchique supérieur à celui des lois ordinaires, mais inférieur à celui de la Constitution (cf. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 29. Auflage 2013, § 3 Rn. 58).

22 En font partie les Cours constitutionnelles de la République de Turquie, de la République d'Arménie, de la République d'Azerbaïdjan, de la République de Macédoine, de la République de Bulgarie, de la République de Lituanie, de la République de Slovénie, de la République tchèque, de l'Ukraine et de la République de Serbie.

23 Cf. p. ex. le rapport national de la Cour constitutionnelle de la République de Serbie.

24 Cette catégorie comprend les Cours constitutionnelles de la République de Croatie, de la République italienne, de la République de Moldavie, de la République de Macédoine, du Royaume d'Espagne, de la République de Lettonie, de la République de Bulgarie, de la République de Lituanie, de l'Ukraine, de la République d'Albanie et de la Confédération suisse.

25 Cette Convention est mentionnée par les Cours constitutionnelles de Roumanie, de la République de Croatie, de la République de Macédoine et de l'Ukraine.