

# Les équivoques d'une prétendue "Constitution pour l'Europe"

Article rédigé par *Joël-Benoît d'Onorio\**, le 13 mai 2005

Le projet de nouveau traité européen soumis au vote des Français recèle un grand nombre d'équivoques qui sont autant de pièges, insoupçonnés de la grande masse des électeurs confrontés à une double tromperie (1) .

## I- LA TROMPERIE SUR LA NATURE DU TEXTE

Cela commence par l'emploi du mot même de Constitution qui désigne normalement la loi positive suprême d'un État. Il n'y a donc pas lieu de parler de Constitution là où il n'y a pas d'État. Or, l'Union européenne n'est en aucune manière un État ni — nous assure-t-on de tous côtés — ne prétend nullement devenir un super-État... Pourtant, peu ont relevé qu'à Rome, le 29 octobre 2004, les signataires du traité ont été photographiés devant un arc de carton-pâte portant une curieuse inscription latine totalement inédite : "EUROPAEAE REI PUBLICAE STATUS " qui peut se traduire par : État (ou États, car status appartient à la quatrième déclinaison latine où le nominatif singulier et pluriel est identique) de la République européenne...

On remarquera, en outre et surtout, que l'article 7 du traité confère la personnalité juridique à l'Union européenne, ce qui va lui permettre de se comporter à l'égard des États avant de pouvoir les supplanter.

Pareillement, parler de " traité constitutionnel " est tout aussi abusif car cette expression ne pourrait désigner en droit qu'un traité conforme à une Constitution. Or, en l'espèce, c'est tout le contraire puisque, dans sa décision du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel français a solennellement déclaré qu'au vu des nombreuses incompatibilités entre la Constitution française et le document européen, il s'agit, en l'occurrence, d'un traité inconstitutionnel.

Ce texte peut d'autant moins être une Constitution au regard du droit français que l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 — qui a toujours valeur constitutionnelle sous la Ve République — affirme expressément que toute société politique où " la répartition des pouvoirs n'est pas déterminée n'a point de Constitution ". Or, dans le traité européen, on peut s'interroger sur l'appartenance du Conseil des ministres tantôt au pouvoir exécutif comme le décrit l'article 24 (§ 2 et 3), tantôt au pouvoir législatif comme l'affirment les articles 23 (§ 1) et 34 (§ 1 et 2)...

### Quel pouvoir constituant ?

Mais surtout, pour qu'il y ait, en droit, une Constitution il faut, au préalable, un pouvoir constituant. À l'évidence, la Convention de Bruxelles sur l'avenir de l'Europe, présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing en 2003-2004, n'était titulaire d'aucun pouvoir légitime pour rédiger une Constitution : elle n'avait reçu aucun mandat des peuples d'Europe et même pas un mandat explicite du Conseil européen des chefs d'États et de gouvernement. Ceux-ci, réunis à Laken (Belgique) en décembre 2001, lui avaient confié la mission de simplement élaborer des propositions de réforme de simplification et de réaménagement des traités communautaires, en posant seulement " la question de savoir si cette simplification et ce réaménagement ne devraient pas conduire à terme à l'adoption d'un texte constitutionnel. Quels devraient être les éléments d'une telle Constitution ?... ". La Convention de Bruxelles a manifestement outrepassé sa compétence en extrapolant les intentions du Conseil européen et en se précipitant aussitôt dans la rédaction d'un projet de Constitution. Au surplus, il n'est même pas certain qu'elle ait mené à bien sa mission de simplification quand on sait que le nouveau traité se compose de 448 articles, 36 protocoles, 2 annexes et 50 déclarations !

En outre, la composition même de la dite Convention l'empêchait de faire œuvre constituante puisque, sur ses 105 membres, une partie seulement étaient des élus provenant du Parlement européen ou des parlements nationaux, les autres représentaient la Commission européenne, les gouvernements des 25 États membres ainsi que de deux qui ne l'étaient pas encore (Roumanie et Bulgarie) et d'un autre (Turquie) dont il n'est pas du tout certain qu'il le sera un jour...

En tout état de cause, il est indiscutable qu'aucun de ces " conventionnels ", même parlementaires, n'avait reçu quelque mandat constituant que ce soit de ses électeurs d'origine. Dépourvus de toute habilitation juridique, ils n'ont donc agi qu'à titre d'experts d'une Convention consultative mais non constituante. En conséquence, ceci invalide totalement le dernier paragraphe du préambule du traité où il est dit que les

membres de la Convention ont élaboré ce projet " au nom des citoyens et des États d'Europe ", ce qui constitue une véritable usurpation démocratique.

On observera, enfin, que de très nombreuses dispositions de ce traité à prétention constitutionnelle n'ont rien à faire dans une Constitution : tel est principalement le cas de la très longue IIIe partie (pas moins de 321 articles) contenant des règles très techniques sur " les politiques et le fonctionnement de l'Union ". Pour sa part, la IIe partie, représentant la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000 au décevant Sommet de Nice, est totalement inutile car elle fait double emploi avec la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 qui, depuis un demi-siècle, a prouvé son efficacité et sa pertinence en Europe, et à laquelle le même traité de 2004 fait d'ailleurs adhérer la nouvelle Union européenne (art. 9. 1)...

Ceci peut expliquer que, dans sa décision du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel n'ait reconnu à ce projet de texte européen que " le caractère de traité international ", nonobstant son appellation officielle de " Constitution ".

Mais, à cette tromperie sur la nature, s'ajoute une tromperie sur le contenu.

## II- LA TROMPERIE SUR LE CONTENU DU TEXTE

L'article 5 du traité dispose bien que l'Union européenne respecte l'égalité des États membres " ainsi que l'identité nationale inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ". Au-delà de sa clarté d'apparence, cette formulation est bourrée d'équivoques.

On notera tout d'abord que la notion d'identité nationale est beaucoup moins précise que celle de souveraineté nationale : la première est d'ordre plus sociologique et politique, tandis que la seconde a une connotation nettement juridique ; on peut dissenter longuement sur la signification exacte de l'identité nationale, alors qu'on sait exactement ce que signifie, en droit constitutionnel et en droit international, la souveraineté nationale. En outre, on peut émettre quelques doutes sur le degré de respect de l'identité nationale des États qui composent l'Union européenne quand on se souvient que celle-ci n'est même pas capable de respecter sa propre identité dont les racines chrétiennes ont été délibérément passées sous silence...

Quant aux " structures politiques et constitutionnelles " évoquées par ce même article 5 du traité, on remarquera qu'elles peuvent désigner simplement la forme des États (unitaire ou fédérale), leur régime politique (monarchique ou républicain, présidentiel ou parlementaire), sans pour autant y inclure les principes fondamentaux des compétences et procédures habituellement contenus dans une constitution nationale. Si bien que respecter les " structures constitutionnelles " des États n'équivaut pas exactement à en respecter la Constitution particulière et, au premier chef, sa place au sommet de la hiérarchie des normes.

### Traité formel et traité réel

On sait, en effet, que, dans toute société politique, les normes juridiques sont classées par ordre d'importance : au sommet, se situe la Constitution, norme positive suprême d'un État ; au-dessous, se placent les lois et, au niveau inférieur, les règlements (décrets et arrêtés des différentes autorités publiques). Cette hiérarchie normative impose que chaque acte juridique de niveau subordonné soit conforme ou, à tout le moins, non contraire aux actes juridiques du niveau supérieur : ainsi les décrets ne doivent-ils pas contredire une loi, et les lois ne doivent-elles pas être en violation avec la Constitution. Cette hiérarchie des normes se situe naturellement dans le cadre de l'État qui en est le producteur (le peuple pour la Constitution, le Parlement pour la loi, le gouvernement et son administration pour les décrets et arrêtés).

Les traités, qui sont des actes juridiques de niveau international (bilatéral ou multilatéral), viennent s'insérer dans cette hiérarchie normative : en France, la Constitution de la Ve République (art. 55) et la jurisprudence unanime de toutes nos juridictions suprêmes (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation) ont placé les traités au-dessus des lois mais au-dessous de la Constitution.

C'est cette position infra-constitutionnelle et supra-législative que le projet de traité européen vient bouleverser dans la mesure où son article 6 dispose que désormais le traité lui-même et le droit de l'Union européenne " priment le droit des États membres ". C'est-à-dire que la Constitution française, adoptée par le

peuple souverain, sera soumise à l'avenir au droit européen émanant des bureaux de Bruxelles ou de l'hémicycle de Strasbourg. De surcroît, en cas de doute, on peut être certain que la Cour de justice de l'Union siégeant à Luxembourg et chargée de l'interprétation authentique du traité (art. 29) imposera toujours le droit européen sur le droit constitutionnel des États, puisque telle est la tendance de sa jurisprudence inchangée depuis plus de quarante ans (de l'arrêt Costa du 15 juillet 1964 à l'arrêt Omega — qui ne marque pas pour autant un point final... — du 13 octobre 2004) attribuant aux traités européens une valeur " constitutionnelle " supérieure aux constitutions nationales. Les États et leurs peuples vont donc y perdre leur liberté souveraine puisqu'ils n'auront d'autre choix que d'appliquer les décisions prises au-dessus d'eux...

Certes, l'article 6 du nouveau traité stipule que la primauté du droit de l'Union s'impose sur les droits nationaux dans le domaine des compétences attribuées à l'Union. Mais, en fait, cette primauté est beaucoup plus étendue car il faut compléter l'article 6 avec d'autres articles du texte. Déjà, dans les matières que le traité réserve à l'Union, celle-ci dispose d'une compétence exclusive où les États ne peuvent intervenir (art. 6). À cela s'ajoute le vaste domaine des compétences partagées de l'article 14 où les États peuvent intervenir concurremment mais où l'Union a toujours la priorité sur les États (art. 12. 2). En outre, une autre longue série de compétences dites " d'appui, de coordination et de complément " (art. 15 et 17) est ouverte à l'intervention de Bruxelles, sans compter avec la fameuse " politique étrangère et de sécurité commune " prévue pour l'Union européenne dont le traité dit qu'elle " couvre tous les domaines " (art. 16. 1) et que les États doivent l'appuyer " activement et sans réserve " en s'abstenant " de toute action contraire aux intérêts de l'Union " ou simplement " susceptible de nuire à son efficacité " (art. 16. 2). Faudra-t-il qu'à terme, la France et la Grande-Bretagne cèdent à l'Union européenne leurs sièges au Conseil de sécurité des Nations-unies ?

Dans d'autres matières, les trois centaines d'articles de la pléthorique IIIe partie sur " Les politiques et le fonctionnement de l'Union " charge encore plus la barque de Bruxelles. Et pour se ménager un avenir favorable, l'Union pourra toujours accroître sa compétence grâce à la " clause de flexibilité " (art. 18) permettant — tout comme les joliment dites et fort nombreuses " clauses passerelles " — de faire basculer dans le champ bruxellois d'autres domaines nationaux... C'est dire qu'il y a, dans ce traité, une capacité insoupçonnée d'ouvrir ultérieurement quantité de tiroirs non encore tirés. Le traité réel va donc bien au-delà du traité formel. Le peuple des électeurs ne s'en doute pas car seuls des spécialistes attentifs peuvent le déceler dans le maquis des articles et les potentialités de leur formulation.

Tout ceci explique que, le 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel ait jugé un grand nombre de dispositions du projet de traité incompatibles avec la Constitution française, en relevant notamment que certaines portaient même " atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ". Pour contourner cette incompatibilité, le gouvernement a choisi de faire réviser la Constitution en février 2005, en prévision (peut-être hasardeuse) de l'adoption du projet de traité tel quel. Ce faisant, il a donc, en quelque sorte, constitutionnalisé les inconstitutionnalités, ce qui a abouti à vider de toute consistance le principe de souveraineté nationale dont le Conseil constitutionnel avait pourtant clairement dit que le nouveau traité y portait atteinte dans ses éléments " essentiels " (2).

### Liberté religieuse et confusion des genres

Un dernier point — non juridique mais tout aussi équivoque — mérite d'être relevé. Il concerne l'accueil de ce projet de traité par ce qu'on appelle, sans craindre le pléonasme, " les Églises chrétiennes ".

On connaît l'ardeur avec laquelle le Saint-Siège et tout particulièrement le pape Jean Paul II ont œuvré pour que soient mentionnées dans le préambule les racines " notamment chrétiennes " de l'Europe. Ce combat fut vain mais nullement inutile pour l'avenir quel qu'il soit (3).

À cet égard, deux textes récents de niveau hiérarchique inférieur voire totalement différent ont été publiés au début de l'année 2005 : l'un, de nature exclusivement catholique, émanant de la Commission des évêques de la Communauté européenne, l'autre, de nature œcuménique, provenant du Conseil des Églises chrétiennes de France. Au-delà des réserves d'usage et de fond, ces deux documents portent un jugement nettement positif sur le projet de traité où les responsables catholiques, orthodoxes et protestants observent que, si les valeurs chrétiennes ne sont pas mentionnées en toutes lettres, elles sont néanmoins présentes dans l'esprit du

texte ; ils expriment surtout leur satisfaction sur l'article 52 qui accorde une certaine reconnaissance européenne à la contribution spécifique des Églises et institutions religieuses sans remettre en question leurs statuts respectifs dans les divers États membres de l'Union.

On peut toutefois émettre quelques réserves sur cet enthousiasme à peine contenu. En effet, ce qu'on peut sans conteste qualifier de valeurs chrétiennes et qui relèvent généralement des droits fondamentaux de la personne humaine est tout autant revendiqué par les écoles de pensée non chrétiennes. Et si précisément les rédacteurs du traité ont été si déterminés à ne pas qualifier ces principes de chrétiens, c'est pour qu'ils puissent se prêter à diverses interprétations juridiques ou revendications idéologiques non chrétiennes...

Quant à l'article 52, il mérite bien sûr une appréciation positive dans la mesure où — contre l'avis des socialistes français notamment — la reconnaissance du fait religieux devient publique en Europe et que, à la grande satisfaction des autorités confessionnelles françaises et européennes, les Églises sont ouvertement désignées par leur nom. Toutefois, on ne peut manquer d'observer qu'elles sont rangées dans la même catégorie que les " organisations philosophiques et non confessionnelles ", qu'on ne s'est toutefois bien gardé d'appeler, elles, par leur vrai nom... Peu ont pressenti, notamment dans l'épiscopat français ou européen, que cette confusion des genres pourrait s'avérer à terme dommageable dans le domaine juridique et politique.

En tout état de cause, quand bien même cet article 52 serait entièrement satisfaisant, il n'aurait qu'une valeur accessoire car l'objet principal du traité européen est d'ordre exclusivement temporel et non d'ordre spirituel. Or les graves défauts dont il est affublé dans le domaine juridique et politique, tout autant que les lourdes équivoques dont il est porteur — et qui y ont été sciemment introduites — le rendent irrecevable au regard des droits des États, de la souveraineté des nations et de la liberté des peuples.

\*Joël-Benoît d'Onorio est professeur des Facultés de droit, directeur de l'Institut des Relations Église-État.

## Notes

(1) Pour une étude juridique plus approfondie, cf. Joël-Benoît d'Onorio, " La pseudo-"Constitution européenne" : de l'abus de langage à l'abus de droit ", Recueil Dalloz 2005, n° 20 (19 mai 2005).

(2) Il est vrai que le Conseil constitutionnel avait déjà mis en garde contre cette atteinte dans les décisions précédentes, notamment à propos de l'adoption de l'euro comme monnaie unique mettant ainsi fin à la souveraineté monétaire de la France qui est pourtant traditionnellement un droit régalien de l'État. Mais il est vrai aussi que, dans sa décision du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel, tout en relevant ces graves incompatibilités du traité avec notre Constitution, n'a pas hésité à lancer des " appels " à la révision de celle-ci pour sa mise en conformité avec le traité, ce qui constitue rien moins qu'une violation de sa mission constitutionnelle de défendre l'intégrité de la Constitution !

(3) Cf. L'Héritage religieux du droit en Europe (J.-B. d'Onorio dir.), Actes du Congrès européen de l'Union internationale des juristes catholiques, éd. Pierre Téqui, Paris, 2004.

> D'accord, pas d'accord ? Envoyez votre avis à [Décryptage](#)

>