La décision rendue le 7 octobre 2021 par le Tribunal constitutionnel polonais a remis en cause l'un des principes cardinaux sur lequel repose l'Union européenne (UE) : la primauté du droit européen. La portée de la décision des juges polonais, qui répond à une question posée par le gouvernement eurosceptique en place à Varsovie, impose un rappel des fondements du droit constitutif de l'Union européenne.

Respecter la primauté du droit européen

Bernard Quelquejeu

Dans une tribune publiée dans *Le Monde* du 19 octobre 2021, Thierry Chopin, professeur de science politique et conseiller spécial à l'Institut Jacques-Delors, rappelle que « L'intégration européenne ne peut être réduite à une simple alliance entre États souverains ». Il énonce plusieurs éléments destinés à établir pourquoi l'Union européenne (UE) est d'une autre nature, juridique et politique, qu'une simple alliance entre États.

Cette affirmation repose avant tout sur des arguments juridiques. L'UE s'appuie sur un ordre juridique propre dont l'autonomie, au regard du droit national, a été solidement établie. Les États-membres de l'Union sont réunis au sein d'une « union de droit » qui institue la primauté du droit européen. Il en résulte qu'ils sont tenus de respecter les engagements juridiques auxquels ils ont librement souscrit. Ces engagements sont ceux qui ont été pris dans le cadre des Traités mais aussi ceux qui résultent de la production ou de la mise en œuvre du « droit dérivé », celui qui est constitué des actes juridiques pris par le Conseil de l'UE et par le Parlement Européen, en application des Traités, dans leurs domaines de compétence, que ces actes soient contraignants ou non contraignants. L'application effective de ces engagements se trouve garantie par des mécanismes juridictionnels bien déterminés.

D'un point de vue de sa genèse historique, le champ et l'objet de ces engagements résultent immédiatement de la tragédie du second conflit mondial. Ils s'inscrivent dans l'analyse des causes des événements dramatiques que l'Europe et le monde venaient de vivre, dans leurs conséquences et dans les décisions

Bernard Quelquejeu est théologien et philosophe.

© WWW.TOUTELEUROPE.EU/

Signature du traité de Rome en 1950.

politiques qui furent prises afin de tenter d'empêcher le retour de tels désastres : la création de l'Organisation des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et les Pactes Internationaux d'application, établis 18 ans plus tard et ultérieurement ratifiés, en vue de garantir l'exercice effectif de ces droits.

BREF RAPPEL DES ÉTAPES HISTORIQUES DE LA CONSTITUTION D'UNE « UNION DE DROIT »

Cette histoire débute avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, adoptée et ouverte à la signature à Rome le 4 novembre 1950 ; elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a constitué le premier instrument concrétisant et rendant contraignants pour les États européens signataires le respect et la garantie de la plupart des droits fondamentaux et des libertés énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948.

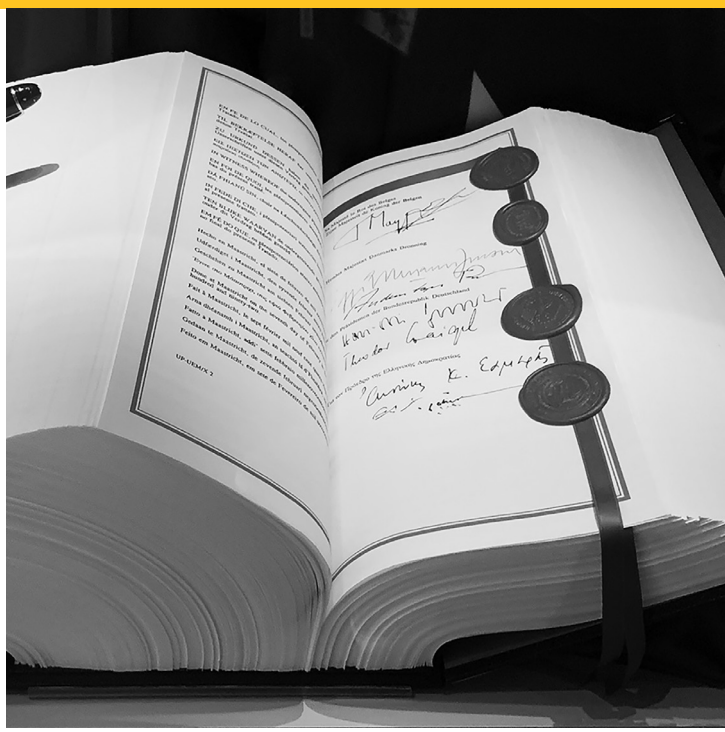
La phase historique suivante est l'œuvre du Traité de Rome de 1957. Son article 227 stipule que « Le présent Traité s'applique au Royaume de Belgique, à la République fédérale d'Allemagne, à la République française, à la République italienne, au Grand-Duché de Luxembourg et au Royaume des Pays-Bas ». Mais il prévoit aussi (art. 237) que « Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté ». Jusqu'à la chute du mur de Berlin, cette disposition ne pouvait concerner que les pays situés à l'ouest du rideau de fer. Elle s'appliqua ensuite aux pays du Sud (Espagne, Grèce et Portugal) après la fin des dictatures et des régimes autoritaires. Ce n'est qu'avec l'effondrement de l'Union soviétique que les pays d'Europe centrale, orientale et baltique ont pu rejoindre l'UE, sous condition de ratifier les dispositions juridiques qui la constituent.

À partir de la fin des années 1960 et du début des années 1970, les jurisprudences de la Cour de justice de l'UE et de la Cour européenne des droits de l'Homme établissent clairement l'accent mis sur les droits fondamentaux.

C'est en 1992 que le traité de Maastricht institue proprement l'« Union européenne ». « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme, y compris des droits des

personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États-membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». En outre, l'article 6 précise que ces « valeurs » constituent les « principes » de fondation de l'Union, tandis que l'article 49 dispose que « Tout État européen qui respecte ces principes peut demander à devenir membre de l'Union ». Lors du sommet de Copenhague de 1993, le Conseil européen définit nettement plusieurs « critères » économiques à respecter mais aussi et surtout des critères proprement politiques.

Le respect et la mise en œuvre de ces articles, associés à ceux de la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice par le Conseil européen en décembre 2000, constituent manifestement une condition *sine qua non* de l'adhésion mais également de la participation à la vie et à l'histoire de l'UE.



© WWW.MUSEUM.BAYERN/MUSEUM.HTML

Traité de Maastricht de 1992.

L'UNION EUROPÉENNE, UNE COMMUNAUTÉ DE DESTIN

L'UE n'est pas seulement une entité intergouvernementale. Sans sa constitution juridique originale, elle n'aurait jamais été capable d'aller aussi loin dans l'intégration, jusqu'au point d'inscrire celle-ci dans des traités qui priment sur le droit national.

De plus, l'histoire de cette construction juridico-politique doit nous rappeler les causes sociales, politiques, géopolitiques qui ont été à l'œuvre dans l'édification de l'UE. Ce sont elles qui ont poussé les États et les citoyens européens à s'unir. C'est là qu'il faut chercher le *principe fondateur* de l'Europe. La première tâche de l'Union a été de bâtir les conditions d'une paix durable en Europe, et corrélativement d'y ancrer les institutions et les mœurs démocratiques. Une telle tâche n'est jamais assurée, achevée. Elle exige de demeurer unis, c'est-à-dire unis géopolitiquement. Cette nécessité de demeurer unis est le fondement de la cohésion européenne. Elle repose sur les valeurs éthiques et politiques communes aux États-membres, c'est elle qui commande le développement des politiques menées en commun. C'est seulement ainsi que les États européens se protégeront d'un retour, toujours menaçant, de la tentation autoritaire, voire totalitaire. Les Européens se sentent européens parce qu'ils savent que leurs histoires passées et futures sont indissociables et qu'ils constituent une communauté de *destin*.

© WWW.CRISTEEL.FR

DEUX LOGIQUES COMPATIBLES

L'existence de l'édifice juridique instituant le droit européen proprement dit ne signifie nullement que les relations qu'entretiennent entre eux les États-membres ne puissent se développer que dans le cadre juridique exprimant leur intégration dans une communauté de destin. Ils peuvent aussi se comporter selon la logique d'une alliance intergouvernementale dans laquelle chacun défend ses intérêts nationaux. Les deux logiques en fait coexistent, ce qui signifie que l'intégration européenne ne saurait faire disparaître ce qu'on désigne habituellement par *souveraineté* des États. Mais l'originalité de l'UE consiste en ce qu'elle est par nature différente d'une alliance dont l'unique fondement serait cette souveraineté. Une telle alliance échouerait à créer cette forme originale de compétence juridique transnationale.

Le processus ayant abouti au *Brexit* illustre clairement cette originalité juridique. Ceux qui ont choisi de quitter l'UE l'ont fait parce qu'ils ne voulaient qu'une simple alliance et refusaient la primauté du droit européen. La stabilité d'une union composée d'États ayant décidé librement et souverainement de s'associer étroitement, afin notamment d'exclure durablement tout risque de conflit entre eux, requiert la reconnaissance et le respect inconditionnels de cet ordre juridique spécifique que constitue le Droit de l'Union européenne.