

BRUXELLES ȘI LISABONA 2007: UCIDEREA VISULUI CONSTITUȚIONAL EUROPEAN?

Asist. drd. Gabriela RUSU
Universitatea Montpellier I, Facultatea de Drept
Universitatea Montpellier III, Facultatea de Administrație economică și socială

Ideea unei constituții europene a apărut cu mult timp în urmă, însă dezbaterile cu privire la acest subiect s-au înmulțit odată cu Declarația de la Laeken din 2001 și cu elaborarea Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa.

Lucrarea de față va fi structurată în două părți. Într-o primă parte voi încerca să comentez ideea de constituție europeană, iar într-o a doua parte voi încerca să analizez câteva aspecte referitoare la construcția comunitară prin prisma dispozițiilor Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, dispoziții care au determinat probabil dispariția „tratatului constituțional” de pe scena politică europeană în urma Consiliului European de la Bruxelles din iunie 2007.

I. O constituție europeană, un proiect realizabil la nivel comunitar?

Ideea unei constituții europene nu este nouă, putându-se considera că aceasta a apărut încă de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, atunci când Immanuel Kant vedea drumul spre pacea eternă transpunând pe plan internațional ceea ce se întâmpla pe plan intern și dând astfel lumii forma juridică a unei federații de popoare, aceasta prin intermediul unei constituții¹. Deși Kant se referă la întreaga lume, în 1795, după revoluția franceză, lumea lui Kant se limita la Europa. Aspectele avute în vedere de Kant vor fi discutate din multe puncte de vedere de literatura de specialitate căci o constituție europeană nu poate fi analizată fără a vorbi de națiune, popor, stat, stat-federal, federație de state, confederație, suveranitate sau supremație a constituției. De asemenea, ca și în teoria lui Kant, la baza ideii de constituție europeană, ca de altfel la baza construcției comunitare², stă dorința de asigurare a păcii între popoare Europeni.

După cel de-al doilea război mondial, atunci când se pune problema reconstrucției Europei, Altiero Spinelli propunea această reconstrucție pe cale constituțională, fără a reconstrui statele pentru a evita riscul exacerbării ideii de națiune, dar, este planul lui Jean Monnet și al lui Robert Schuman cel care câștigă, plan care propunea întâi reconstrucția statelor, iar apoi o integrare pe sectoare de activitate, pe domenii de competență, prin intermediul tratatelor (teoria funcționalistă).

Și poate că ar fi fost de neconceput ca în anii '50 să se vorbească de o constituție europeană întrucât construcția comunitară era abia la început, statele europene tocmai ieșiseră din război și nu se simțeau încă legate de un sentiment european, iar dreptul constituțional clasic, atunci, ca și acum în mare parte, atașa constituția unei națiuni, unui popor, unui stat.

Ideea unei constituții europene a renăscut în anii '70-'80, încurajată de existența votului direct și universal pentru Parlamentul European și de ideile filosofului german Jürgen Habermas

¹ *Vers la paix perpétuelle* (Zum ewigen Frieden, ein philosophischer Entwurf, 1795), PUF, Paris, 1974. În concepția lui Kant, statele erau asemenea indivizilor aflați în starea naturală, înainte de încheierea contractului social și trecerea la stat, și, pentru a ajunge la pacea eternă, statele trebuiau să încheie între ele o constituție (analogă constituției civile din dreptul intern care avea rolul de a proteja drepturile cetățenilor). Kant vorbește de o federație de popoare, care nu vor forma unul și același stat deoarece fiecare popor este un stat.

² La 9 mai 1950, Robert Schuman vorbea despre o federație europeană indispensabilă pentru prezervarea păcii.

care șterge legătura ontologică dintre stat și constituție, subliniind că cele două noțiuni nu sunt legate în mod necesar. Habermas face cunoscut conceptul de *patriotism constituțional* (Verfassungspatriotismus)^{3,4}, considerând că textul constituțional nu mai are ca referință un stat, un teritoriu, un popor, ci o serie de valori comune, legătura națională urmând să se înlocuiască cu adeziunea la aceste valori comune. Pentru Habermas, patriotismul constituțional este „loialitate democratică post națională”, un atașament politic bazat pe principiile morale universale conținute de constituțiile europene, iar nu pe istoriile naționale și tradițiile culturale. Din acest moment conceptul de patriotism constituțional, argument favorabil în sensul existenței unei constituții europene, va fi amplu analizat și corelat cu patriotismul geografic⁵, patriotismul istoric⁶ și patriotismul juridic⁷, chiar dacă părerile vor cunoaște deosebiri.

Unii autori consideră patriotismul constituțional ca fiind juridic și politic, iar nu istoric, cultural, geografic, motivul de apartenență fiind recunoașterea comună a principiilor constituționale ale democrației și statului de drept⁸, în timp ce alții consideră patriotismul constituțional ca o cale de mijloc între patriotismul juridic (de care se apropie prin atașamentul față de valorile republicane, dar de care se distinge prin legătura strânsă pe care o are cu istoria) și patriotismul istoric (de care se distinge prin autocritica adusă istoriei proprii)⁹. În continuarea acestei din urmă idei, Jean-Marc Ferry consideră că o constituție politică, care ar include în acest spirit drepturile fundamentale ale indivizilor, chiar ale statelor, este un element care ar putea constitui poporul european prin intermediul națiunilor sale. Însă aici literatura constituțională devine tot mai categorică subliniind ca nu există un popor european, iar o constituție europeană nu poate exista în afara unui demos european care să acorde mandat unei puteri constituante europene¹⁰. La fel se consideră că nu există democrație fără demos, iar un demos european nu există¹¹.

Teza inexistenței poporului european (no-demos-thesis) a fost contestată de Habermas, atât din punct de vedere conceptual cât și empiric¹², acesta subliniind că „națiunea cetățenilor” nu trebuie confundată cu o „comunitate de destin marcată de o origine, o limbă și o istorie comune” întrucât nu s-ar recunoaște „caracterul voluntar al unei națiuni civice a cărei identitate colectivă nu există nici independent de procesul democratic care îi dă naștere, nici înaintea acestuia”¹³. Filosoful german consideră că cetățenia democratică creează solidaritate între străini, solidaritate abstractă și bazată pe

³ Noțiune inventată însă de Dolf Sternberger și în mod greșit atribuită lui Habermas.

⁴ Habermas dezvoltă acest concept în contextul „disputei între istorici” (Historikerstreit) din Germania, încercând să arate că Republica Federală Germania este o „națiune de cetățeni” care putea să se mândrească că și-a depășit sentimentul anti-occidental și si-a creat instituții democratice durabile.

⁵ Patriotismul geografic, văzut ca atașamentul poporului față de pământ, de teritoriu, este analizat de C. NICOLET în *L'Idée républicaine en France*, Gallimard, Paris, 1982.

⁶ Patriotismul istoric este legat de sentimentul național, reprezintă atașamentul față de istorie, atât ca moștenire, dar și ca proiecte viitoare. A se vedea, în acest sens E. RENAN, „*Qu'est-ce qu'une nation? Et autres essais politiques*”, Presses Pocket, Paris, 1992.

⁷ Patriotismul juridic este atașamentul față de regulile formale ale statului de drept, atașamentul față de personalitatea juridică a unei comunități politice (națiunea există aici doar prin personalitatea politică ce i-a fost conferită de constituția sa politică). A se vedea, în acest sens, C. NICOLET în *L'idée républicaine en France*, Gallimard, Paris, 1982.

⁸ J. LACROIX, *Esprit européen, es-tu là?*, <http://www.europeplusnet.info/article555.html>

⁹ J.-M. FERRY, <http://users.skynet.be/sky95042/52art.pdf>

¹⁰ S. TĂNĂSESCU, *Between a Treaty with Constitution Authority and the Authority of a Constitution*, în cadrul colocviului organizat de Fundația Noua Europă, 15-16 mai 2006, București.

¹¹ D. GRIMM, *Le moment est il venu d'élaborer une constitution européenne?*, în R. Dehousse, *Une constitution pour l'Europe ?*, Presses de Sciences Po., Paris, 2002.

¹² J. HABERMAS, *L'inclusion : association ou enfermement? Du rapport entre nation, Etat de droit et démocratie*, în *L'intégration républicaine*, Fayard, Paris, 1998.

¹³ J. HABERMAS, «Conférence de Jürgen Habermas: Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel?», *Cahiers de l'Urmis, N°7 Débat: la nation, l'Europe, la démocratie* - iunie 2001.

drept, iar faptul că democrația modernă și statul-națiune s-au dezvoltat în tandem nu dovedește nici o prioritate a acestuia din urmă asupra democrației.

Și totuși, în concepția dominantă nu există un popor european. Aristotel considera constituția ca fiind „geniul unui popor”, putând fi doar a unui popor, în timp ce Emanuel Joseph Sieyès menționa că națiunea face constituția, că nu există nimic deasupra națiunii. Însă, articolul 16 din Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului de la 1789 prevede: „orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor stabilită, nu are constituție”. Este interesant de remarcat faptul că nu se vorbește de națiune, de popor (care implică o conștiință, o identitate, o istorie comune), de stat, ci de societate, ca totalitate a indivizilor. În acest sens, profesorul Dominique Rousseau¹⁴ consideră că dacă se poate considera ca există o constituție fără a exista un stat, un popor, acest lucru este imposibil dacă nu există o societate, iar existența unei societăți se manifestă în mod tradițional prin existența unor valori care permit stabilirea legăturii sociale între diferitele componente ale societății. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, jurisprudența instanțelor comunitare, evoluțiile legislative și instituționale dovedesc că există o societate europeană care, potrivit lui Habermas, are nevoie de o constituție europeană pe care cetățenii europeni să și-o dea prin referendum, constituție care să protejeze integritatea națională reglementând împărțirea competențelor între organele comunitare și statele membre.

Având în vedere cele de mai sus, în special afirmația lui Jean-Marc Ferry, ne putem întreba dacă constituția europeană ar putea crea poporul european. Subiectul, adică poporul, este cauza sau consecința constituției? La aceste întrebări profesorul Dominique Rousseau vede două soluții: fie constituția europeană să nu fie considerată o adevărată constituție (în sensul tradițional al termenului), fie să se redefiniească materia constituțională. În acest sens literatura de specialitate vorbește de „nevoia de adaptare, de dezvoltare a teoriei clasice a dreptului constituțional”, de o „reconsiderare a conceptelor” cu care lucrează dreptul constituțional¹⁵.

Nu trebuie însă uitat că, astfel cum sublinia Curtea de Justiție încă din 1963¹⁶, Uniunea Europeană este o construcție aparte, că Europa nu trebuie să creeze un patriotism de tipul celui creat de statele-națiune, că nu este formată dintr-un singur *demos*, ci din mai multe *demos*, care sunt din cee în ce mai apropiate, fără însă a fuziona și care dau naștere așa-numitei *demos*-crații europene¹⁷, democrația postnațională în viziunea lui Habermas¹⁸. Și poate că acest aspect este avut în vedere și de Habermas atunci când cere cetățenilor europeni să își adauge un nou nivel european la identitățile lor naționale sau să le dea acestora o dimensiune europeană. Habermas consideră că o veritabilă conștiință europeană comună există de la 15 februarie 2003, atunci când milioane de europeni au manifestat pe străzile din Londra, Paris, Madrid, Roma, Berlin contra intervenției americane în Irak, dar totuși identitatea europeană nu trebuie formată prin opoziție la un „altul”¹⁹.

Criticile aduse constituției europene sunt, așa cum subliniază Romain Tinière²⁰, aproape toate întemeiate pe natura non-statală a Uniunii Europene, indiferent că acest lucru este afirmat

¹⁴ Ideile lui Dominique Rousseau sunt preluate din notele de curs la materia *Drept constituțional european*, curs susținut la Facultatea de Drept a Universității Montpellier I, Franța.

¹⁵ G. VRABIE, *Les implications du traité établissant une constitution pour l'Europe dans la hiérarchie des sources du droit*, în Buletin științific, nr. 16, Cugetarea, Iași, 2007.

¹⁶ CJCE, 5 februarie 1963, *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*, cauza 26/62. În același sens CJCE, 15 iulie 1964, *Costa c. ENEL*, cauza 6/64.

¹⁷ Jan-Werner MÜLLER, *Europe: Le pouvoir des sentiments: l'euro-patriotisme en question*, <http://www.repid.com/spip.php?article192>

¹⁸ J. HABERMAS, *Après l'Etat-nation*, Fayard, Paris, 2000.

¹⁹ J. LACROIX, *Esprit européen, es-tu là?*, <http://www.europeplusnet.info/article555.html>

²⁰ R. TINIERE, *L'accélération de la constitutionnalisation de l'Europe: prémises de la création d'un Etat fédéral européen ou structuration accrue de l'espace européen?*, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes3/TINIERE.pdf>

sau nu. În dreptul constituțional, constituția este definită ca „legea fundamentală a unui stat”²¹, iar Uniunea Europeană nu este un stat. Ce este însă Uniunea Europeană este iarăși un subiect amplu dezbătut, părerile mergând de la organizație internațională la stat federal. O soluție propusă este crearea unui stat european care să nu reproducă modelul statului național²².

La Congresul internațional de pace de la Paris din 1848, Victor Hugo vorbea de „Statele Unite ale Europei”, idee preluată de Winston Churchill în 1946. Ideea unei federații pe plan european există încă de la nașterea construcției comunitare, atunci când Robert Schuman vorbea, în Declarația de la 9 mai, de o „federație europeană”. Ar fi fost vorba de o „federație de popoare” ca cea a lui Kant care nu ar fi constituit însă unul și același stat, căci fiecărui stat îi corespunde un popor?

Dar ce este federația? Dreptul constituțional clasic face deosebire între două noțiuni: confederație de state (*staatenbund*) și stat federal (*bundesstaat*). Confederația de state este o asociație de state suverane, ea însăși nedisponând de atributele suveranității, în timp ce statul federal este stat și federație, având suveranitate. Se afirmă, în general, că Uniunea Europeană este mai mult decât o confederație, vorbindu-se chiar de un federalism interguvernamental²³, dar mai puțin decât un stat federal căci nu are caracter statal. În același sens s-a afirmat și că o nouă formă politică este în curs de inventare în Europa, o asociație de state care își pun suveranitatea în comun la diferite niveluri²⁴. Literatura de specialitate vorbește și de „o Uniune parțial federală”, Uniunea nefiind nici organizație internațională de tip clasic, însă nici stat (stat federal în special)²⁵.

Poate atunci Uniunea Europeană să fie o federație? Dacă punem semnul egalității între federație și stat federal, așa cum o face dreptul constituțional în mod tradițional, răspunsul nu poate fi decât negativ. Dacă însă redefinim anumite noțiuni cheie ale dreptului constituțional precum stat federal, uniune de state, cum propun anumiți autori de specialitate²⁶ și dacă luăm în considerare *federația* în accepțiunea lui Carl Schmitt²⁷, răspunsul ar putea fi altul. Potrivit acestuia, federația este o uniune durabilă întemeiată pe o convenție liberă, având ca scop conservarea politică a tuturor statelor membre ale federației și care modifică status-ul politic global al fiecărui membru în funcție de acest scop comun. Intrarea în federație determină pentru fiecare membru modificarea constituției. Pactul federativ, pact statutar interstatal, este un pact liber, fiecare stat fiind liber să intre sau nu în federație, însă, ulterior, nu mai este revocabil. Potrivit lui Schmitt, în federație, avem două existențe politice, federația și statele membre²⁸, federația fiind atât subiect de drept internațional cât și intern. Suveranitatea nu se aplică federației în sensul că nici federația față de statele membre, nici statele membre față de federație nu joacă rolul de suveran. Dreptul federativ are prioritate față de dreptul statelor membre, nefiind nevoie de transpunere în dreptul intern.

Dacă acceptăm această viziune schmittiană asupra federației, putem considera Uniunea Europeană o federație. A fost probabil și punctul de vedere al Curții Constituționale germane care, în decizia referitoare la Tratatul de la Maastricht, a folosit expresia „federație de state”. Însă, în acest context am putea vorbi de o constituție? Schmitt vorbește de un pact federativ, care este conținutul unei constituții federative, fiind o componentă a constituției fiecărui stat membru.

²¹ A se vedea, în acest sens, I. MURARU, S.E. TĂNĂSESCU, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. All Beck, București, 2005.

²² C. OFFE, „Is there, or can there be, a European Society?”, Manuscris 2000.

²³ M. CROISANT, J-L QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, Paris, 1999.

²⁴ L. SIEDENTOP, *Democracy in Europe*, Penguin Books, Londra, 2000.

²⁵ J.-C. PIPIS, *L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme*, RTDE, nr. 2, 2005.

²⁶ A se vedea, în acest sens, G. VRABIE, *Les implications du traité établissant une constitution pour l'Europe dans la hiérarchie des sources du droit*, în Buletin științific, nr. 16, Cugetarea, Iași, 2007.

²⁷ A se vedea, în acest sens, C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Léviathan, PUF, Paris, 1993.

²⁸ Interesant de remarcat ar fi faptul că statele intră în federație pentru a își conserva autonomia, dar, odată intrate, își abandonează o parte din aceasta.

Acest pact este un pact constituțional în viziunea lui Olivier Beaud²⁹ care însă nu este nici tratat internațional, dar nici constituție. S-a afirmat că, pe plan european, tratatul constituțional ar avea un rol simbolic, încercând să arate că Europa e mai aproape de un stat decât de o organizație internațională³⁰.

În 1993, Jacques Delors evoca noțiunea de „fедераție de state națiune”, iar în 2002 Olivier Duhamel făcea o comparație confederație - федераție de state națiune – stat federal. Textul fundamental al федераției era tratatul constituțional (față de tratat în cazul confederației și constituție în cazul statului federal). Dacă analizăm tabelul care reproduce această idee, prezentat mai jos, Uniunea ar putea fi considerată o федераție de state- națiune.

Tabelul lui Olivier Duhamel³¹:

	Confederație	Federație de state-națiune	Stat federal
Definiție	Asociație de state	Juxtapunere a unei Uniuni și a statelor	Suprapoziționarea statului federal constituit
Suveranitate	Doar a statelor	Duală sau partajată	Doar a statului federal
Text fundamental	Tratat	Tratat constituțional	Constituție
Revizuire	Unanimitatea statelor	Majoritate calificată	Posibilă de către instituțiile federale
Drept comun/ Dreptul statelor	Orice stat poate refuza o normă a confederației	Dreptul comunitar se impune	Dreptul federal se impune și poate fi adoptat fără participarea statelor
Competențe	Relații externe = Confederația Alte competențe = statele Nu există competențe partajate	Piață unică, monedă, politică externă, apărare... = Federație + Competențe partajate Competența de principiu a statelor	Afaceri externe, apărare, monedă, naționalitate, transporturi, telecomunicații, economie, social etc.
Cetățenie	Exclusivă a statelor	Dublă, națională și federală	Exclusivă a statului federal

În ultimul timp referirile la федераție ca mod de organizare sunt din ce în ce mai dese. Important în acest sens este discursul lui Joschka Fischer³² la Universitatea Humboldt din Berlin de la 12 mai 2000, atunci când ministrul de externe german a vorbit despre „Europa statelor națiune” sub forma unei федераții³³ de state care să-și păstreze integritatea națională.

Am putea concluziona că, deși nu există un popor european, există un patriotism constituțional la nivel european³⁴, că Uniunea Europeană, deși nu este un stat, poate fi considerată o федераție și poate avea astfel un tratat constituțional sau o constituție, în funcție de sensul pe care îl dăm acestei din urma noțiuni. Desigur un tratat constituțional ridică noi semne de

²⁹ O. BEAUD, «Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel», în A. AUER și J.-F. FLAUSS, *Le référendum européen*, acte ale colocviului internațional de la Strasbourg, 21-22 februarie 1997, Bruylant, Bruxelles.

³⁰ J. LACROIX, *Esprit européen, es-tu là?*, <http://www.europeplusnet.info/article555.html>

³¹ O. DUHAMEL, «Fédération d'Etats nations», *Chronique de la Convention européenne* n° 22 – 2 aprilie 2002.

³² *De la confederație la федераție: reflexie asupra finalității integrării europene.*

³³ Ulterior, Fischer face mențiunea că în limba germană pentru федераție există mai mulți termeni, dar că traducerea prin *federație* din limbile engleză și franceză corespunde ideii pe care a vrut să o exprime.

³⁴ H. NICKLAS în articolul *L'Europe – une nation des citoyens ou un patchwork des minorités?* sublinia că nu există un popor-stat european, dar nu exista nici popor național francez sau german înainte de crearea statelor naționale.

întrebare, în special în ceea ce privește piramida kelseniană și suveranitatea. Aceste aspecte vor fi a însă analizate în lumina Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, text care însă a fost abandonat în urma Consiliului European de la Bruxelles din iunie 2007.

II. Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, un proiect sortit eșecului...

De fapt ce ar fi o constituție europeană? Care ar fi rolul acesteia? Dacă e să îi dăm dreptate lui Kant, rolul unei constituții este acela de a proteja drepturile omului. Ori, în Europa, în cadrul Consiliului Europei, există deja Convenția europeană a drepturilor omului pe care Curtea europeană a drepturilor omului a definit-o „instrument constituțional al ordinii publice europene”³⁵.

De asemenea, Curtea de Justiție a Comunităților Europene, în Hotărârea „Les Verts”³⁶, considera Tratatul CE drept „carta constituțională de bază”³⁷ a spațiului comunitar. De această dată accentul nu mai era pus pe protejarea drepturilor fundamentale, ci pe modul de organizarea a spațiului european, într-un context mai mult economic.

Și, cu toate acestea, la 29 octombrie 2004, la Roma, șefii de stat și de guvern din statele membre ale Uniunii Europene semnau Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa. Ce era de fapt acesta? Declarația de la Laeken privind viitorul Europei³⁸, având în vedere reforma Uniunii, făcea o simplă referire la „o constituție pentru cetățenii europeni”³⁹. În acest context se ridicau mai multe întrebări precum simplificarea tratatelor și reamenajarea acestora⁴⁰, încorporarea Cartei drepturilor fundamentale în tratatul de bază, aderarea Comunității Europene la Convenția europeană a drepturilor omului. În acest sens, trebuia să se analizeze dacă simplificarea, reamenajarea avute în vedere nu ar trebui să conducă în viitor la adoptarea unui text constituțional și, în caz afirmativ, să se răspundă la întrebarea care ar fi elementele esențiale ale unei asemenea constituții. Convenția (adunarea) instituită avea ca rol pregătirea următoarei conferințe interguvernamentale, iar nu elaborarea unei constituții. Cu toate acestea, sub președinția lui Valery Giscard d'Estaing, convenția va adopta prin consensus proiectul de constituție pe care îl va prezenta Consiliului European la 18 iulie 2003⁴¹.

Criticile la adresa tratatului constituțional nu au întârziat să apară. Însăși titlul acestuia a fost considerat neadecvat, un hibrid, rezultat din alăturarea cuvintelor tratat și constituție. S-a considerat că este vorba de două concepte legale care se exclud nu pentru că sunt opuse, ci pentru că reflectă două realități legale diferite caracterizate prin regimuri legale diferite, tratatul constituțional fiind o *contradictio in se*⁴². Tratatul aparține dreptului internațional, este expresia suveranității statelor care acționează în calitate de subiecte de drept internațional, în timp ce constituția este actul solemn care exprimă suveranitatea unei națiuni, a unui popor. Dominique Rousseau consideră că este greu de imaginat o constituție în afara cadrului intern întrucât, în mod tradițional, se face diferența între dreptul intern (în care este inclus dreptul constituțional) și dreptul internațional public. În dreptul internațional se vorbește de tratat, iar nu de constituție.

³⁵ Hotărârea *Loizidou contra Turciei*, 23 martie 1995, §75.

³⁶ *Parti écologiste Les Verts” contra Parlamentului European*, 249/83, 23 aprilie 1986.

³⁷ § 23 din hotărâre.

³⁸ Proclamată cu ocazia Consiliului European de la Laeken (Belgia) de la 14-15 decembrie 2001.

³⁹ Cele patru aspecte „de reformă” avute în vedere de Declarația de la Laeken sunt: o mai bună repartiție și definire a competențelor în Uniunea Europeană, simplificarea instrumentelor Uniunii, mai multă democrație, transparență și eficacitate în Uniunea Europeană și calea către o Constituție pentru cetățenii europeni.

⁴⁰ Apare întrebarea dacă nu trebuie să se facă distincția între un tratat de bază și celelalte dispoziții ale tratatelor.

⁴¹ La 18 iunie 2004 tratatul constituțional este adoptat de șefii de stat și de guvern din statele membre.

⁴² S. TĂNĂSESCU, *Between a Treaty with Constitution Authority and the Authority of a Constitution*, în cadrul coloquiului organizat de Fundația Noua Europă, 15-16 mai 2006, București.

Totuși, așa cum sublinia același autor, urmărind evoluția dreptului comunitar, de la parte a dreptului internațional public la drept autonom, am putea să ne întrebăm dacă în viitor acesta nu ar putea să facă parte din dreptul constituțional, făcând astfel să dispară, cel puțin în cadrul construcției comunitare, clivajul drept internațional-drept intern. Având în vedere caracterul special al construcției comunitare sau noțiunea de federație la Schmitt și Duhamel, acest titlu pare cel mai potrivit cu putință.

În ceea ce privește elaborarea tratatului constituțional, s-a negat rolul de putere constituantă al convenției pe motiv că nu există reprezentanți ai demosului european, lucru imposibil având în vedere inexistența poporului european⁴³. Cu toate acestea, trebuie observat că, o dată cu convenția, astfel cum subliniază Dominique Rousseau, construcția comunitară abandonează ritualul negocierilor interguvernamentale, internaționale, și se apropie tot mai mult de modul de elaborare a constituțiilor. Se poate considera că va urma un text constituțional european elaborat în mod direct de o adunare aleasă de cetățenii europeni. Analogia cu Philadelphia nu a întârziat să apară, însă nu a fost de bun augur deoarece a făcut să crească miza pentru statele membre, fără a mobiliza cetățenii europeni și a adus în prim plan discuția referitoare la caracterul federal al Uniunii. Și, totuși, participarea societății civile la lucrările convenției, precum și componența acesteia⁴⁴, ne poate duce cu gândul la constituția convenției⁴⁵.

Habermas afirma în 2001⁴⁶ că „proiectul constituțional poate fi interpretat ca o tentativă comună a guvernelor naționale pentru a recâștiga la Bruxelles o parte din capacitatea politică pe care fiecare dintre acestea a pierdut-o acasă”. Să fie adevărat acest lucru în cazul tratatului constituțional?

Citind preambulul Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, observăm existența ideilor referitoare la valorile comune⁴⁷, la destinul comun pe care popoarele Europei, din ce în ce mai unite, și-l vor construi⁴⁸, toate acestea recunoscând specificul fiecăruia căci Uniunea Europeană este „unită în diversitate”. Toate aceste idei vor să sublinieze că este vorba de o constituție pentru cetățenii și statele Europei, că acest lucru este nu doar posibil, ci deja realitate.

Dacă analizăm conținutul tratatului constituțional, în sensul Declarației franceze a drepturilor omului și cetățeanului, observăm că acesta cuprindea drepturi fundamentale, însă că nu exista o separare clară a puterilor, ba chiar că uneori confuzia era sporită de competențele atribuite diferitelor organe⁴⁹. S-a afirmat că, în ceea ce privește conținutul, tratatul constituțional nu corespunde unei constituții, că este prea voluminos și că orice asemănări cu constituțiile

⁴³ S. TĂNĂSESCU, *Between a Treaty with Constitution Authority and the Authority of a Constitution*, în cadrul colocviului organizat de Fundația Noua Europă, 15-16 mai 2006, București.

⁴⁴ Pe lângă președinte (V. Giscard d'Estaing) și vice-președinți (G. Amato și J.L. Dehaene), desemnați de Consiliul European, Convenția a fost alcătuită din cincisprezece reprezentanți ai șefilor de stat și de guvern (câte unul pentru fiecare stat), treizeci de reprezentanți ai parlamentelor naționale (câte doi pentru fiecare stat membru), șaisprezece membri ai Parlamentului European și doi membri ai Comisiei. Statele candidate au participat în aceleași condiții, fără a putea împiedica votul. În calitate de observatori au participat trei membri ai Comitetului Economic și Social, trei reprezentanți ai partenerilor sociali, șase reprezentanți în numele Comitetului Regiunilor și Mediatorul European. Nu trebuie uitat nici forum-ul de discuții care a fost deschis organizațiilor care reprezentau societatea civilă.

⁴⁵ Constituția elaborată de o adunare numită convenție.

⁴⁶ J. HABERMAS, «Conférence de Jürgen Habermas : Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel?», *Cahiers de l'Urmis, N°7 Débat: la nation, l'Europe, la démocratie* - iunie 2001.

⁴⁷ „Inspirându-se din moștenirea culturală, religioasă și umanistă a Europei...”. Tratatul adoptat în urma Consiliului european din iunie 2007 menține această formulare.

⁴⁸ „ÎNCREDINȚAȚI că popoarele Europei, fiind mândre de identitatea lor și de istoria lor națională, sunt decise să depășească vechile divizări și, din ce în ce mai unite, să-și construiască un destin comun”.

⁴⁹ De exemplu dispozițiile referitoare la președintele Uniunii, președintele Comisiei și ministrul afacerilor externe.

statelor sunt iluzorii⁵⁰. Ceea ce nu trebuie însă uitat este că Uniunea Europeană nu este un stat și că un tratat constituțional, o constituție europeană nu se poate suprapune perfect unei constituții naționale. În afară de aceasta, tratatul constituțional nu ar fi făcut să funcționeze un stat, ci douăzeci și șapte de state⁵¹ care, de altfel, au propria lor constituție.

Nu voi analiza detaliat conținutul tratatului constituțional, menționând doar că în cele patru părți era definită Uniunea, erau reglementate drepturile fundamentale, cetățenia europeană, competențele Uniunii, instituțiile, finanțele, politicile și funcționarea Uniunii și era încorporată Carta drepturilor fundamentale. Voi discuta însă câteva aspecte care cred că ridicau probleme speciale, menționând acum că un tratat constituțional prezenta avantajul că tratatele anterioare erau reamenajate într-un text unic, că pentru cetățeni era mult mai ușor să își cunoască drepturile și obligațiile.

Articolul I-6 din tratatul constituțional preciza „Constituția și dreptul adoptat de instituțiile Uniunii, în exercitarea competențelor care îi sunt atribuite acesteia, au prioritate în raport cu dreptul statelor membre”. De ce ar fi ridicat acest text probleme? În realitate acest articol nu reprezenta o noutate. Încă din 1978 Curtea de Justiție afirmă acest principiu⁵². Acum ar fi fost însă prima oară când acest principiu ar fi apărut într-un tratat de bază. În dreptul constituțional clasic se vorbește de ierarhia normelor, de piramida kelseniană în vârful căreia se află constituția. Ori, din acest punct de vedere apar două probleme. În primul rând, din moment ce dreptul comunitar are prioritate în raport cu dreptul statelor membre, rezultă că modelul piramidei normelor, potrivit căruia există un singur vârf, nu se poate adapta construcției comunitare. Modelul piramidal al lui Kelsen nu mai este adecvat în aceste condiții, nu corespunde noii realități, lăsând loc modelului rețelei⁵³. Unii autori încearcă să privească problema din alt unghi, considerând că nu este vorba de o ierarhie între norme, ci de o „regulă de prioritate de aplicare”⁵⁴ sau „de două sisteme care nu se află în relație de subordonare”, de două acte juridice care, ambele, își păstrează supremația în domeniile de reglementare care le sunt atribuite⁵⁵. Și dacă în caz de contradicție între norma comunitară (care intră în dreptul intern) și cea constituțională se aplică prima, ce importanță mai are faptul că se afirmă supremația constituției? Supremația rămâne doar în teorie...

În al doilea rând, tratatul constituțional însuși este cel care ridică probleme. Care va fi soarta constituțiilor naționale în condițiile existenței a două constituții, una la nivel național și alta la nivel comunitar? În celebra sa decizie din 19 noiembrie 2004, Consiliul Constituțional francez subliniază că denumirea Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa nu are efecte asupra existenței constituției franceze și rolului acesteia în vârful ordinii juridice interne, că este vorba doar de un tratat internațional. Dar, cu toate acestea, ca și în cazul Tratatului de la Maastricht, în finalul deciziei se hotărăște că, pentru ratificarea tratatului constituțional, este necesară modificarea constituției. Observăm în această decizie efortul făcut de Consiliul Constituțional francez pentru a „salva” constituția franceză, mai precis supremația acesteia. Însă ceea ce nu poate fi negat este că supremația constituției există atâta timp cât aceasta este conformă dreptului comunitar în ansamblul său. Când acest lucru nu se mai întâmplă, constituția este modificată.

⁵⁰ S. TĂNĂSESCU, *Between a Treaty with Constitution Authority and the Authority of a Constitution*, în cadrul colocviului organizat de Fundația Noua Europă, 15-16 mai 2006, București.

⁵¹ Neluând în considerare Turcia și Croația, state care au început negocierile în vederea aderării.

⁵² CJCE, 9 martie 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*, cauza 106/77.

⁵³ F. OST și M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

⁵⁴ H. LABAYLE et J.-L. SAURON, *La Constitution française à l'épreuve de la Constitution pour l'Europe*, RFDA, 2005.

⁵⁵ G. VRABIE, *Les implications du traité établissant une constitution pour l'Europe dans la hiérarchie des sources du droit*, în Buletin științific, nr. 16, Cugetarea, Iași, 2007.

Desigur, întrebări apar și în ceea ce privește suveranitatea statelor. Ne putem întreba dacă, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului privind Uniunea Europeană, nu a avut loc un transfer de suveranitate de la statele membre la Uniune. Desigur, judecătorul constituțional din statele membre a încercat să nege acest lucru. Curtea Constituțională germană consideră că în Uniune statele rămân suverane, iar Consiliul Constituțional francez, în aceeași decizie menționată anterior, vorbește de limitare de suveranitate, de transfer de competențe, dar nicidecum de transfer de suveranitate. Desigur, ca și constituția, „suveranitatea națională aparține poporului [...], care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere,[...] precum și prin referendum.”⁵⁶. Dreptul constituțional tradițional afirmă că suveranitatea este inalienabilă, putându-se delega doar exercițiul ei. Și totuși, ne putem întreba dacă nu cumva construcția comunitară nu divizează suveranitatea (atribuind Uniunii anumite competențe exclusive) și nu partajează suveranitatea (competențe exercitate în comun de Uniune și de statele membre). Desigur, și aici, apare întrebarea dacă dreptul constituțional nu trebuie regândit pentru a lua în calcul această nouă construcție, Uniunea Europeană, formă politică originală către care statele membre transferă tot mai multe competențe și care contribuie la consolidarea crizei suveranității.

Un articol inovator este articolul I-60 care reglementează retragerea voluntară din Uniune. Până la tratatul constituțional construcția comunitară era văzută ca ireversibilă. Voi face o singură remarcă în ceea ce privește acest articol. Faptul că era permisă retragerea subliniază că Uniunea Europeană nu este un stat federal! Ar trebui subliniat aici că, potrivit articolului I-1, „Uniunea [...] exercită în mod comunitar competențele pe care acestea [statele] i le atribuie”. Textul inițial făcea referire la „modul federal”, însă la cererea anumitor state, în special a Marii Britanii, textul a fost modificat. Menționând modul comunitar, tratatul constituțional subliniază specificitatea construcției comunitare.

Voi încheia această analiză succintă așa cum am început... Era vorba de un tratat internațional sau de o constituție? Procedura de revizuire a tratatului constituțional ne duce cu gândul la un tratat internațional, de data aceasta conținând doar voința statelor. Și iarăși forma hibridă... Tratat și constituție, ratificare pe cale parlamentară sau prin referendum și revizuire de către statele membre...

În loc de concluzie: tratatul tradițional învinge tratatul constituțional...

Fostul prim-ministru al Marii Britanii, Tony Blair, afirma în primăvara anului 2007 că Uniunea Europeană nu are nevoie de o constituție, că trebuie să se revină la tratatele „tradiționale”, fără a se recurge la referendum, însă Angela Merkel, cancelarul Germaniei, pregătea pentru Consiliul European din iunie un nou tratat constituțional...

Șefii de stat și de guvern din statele membre au hotărât însă la Consiliul European din 21-22 iunie 2007 abandonarea conceptului constituțional „care consta în abrogarea tuturor tratatelor actuale pentru a le înlocui cu un text unic numit *Constituție*”⁵⁷. Așa cum sublinia Denys Simon „conceptul constituțional este în mod oficial renegat și sunt suprimate toate simbolurile (drapel, imn, deviză, euro) și expresiile [...] susceptibile să creeze o asociere [...] cu amintirea blestematului tratat constituțional”⁵⁸.

Dar, cu toate acestea, realitatea evidențiată de „iluzoria constituție” rămâne. La fel și semnele de întrebare subliniate de aceasta. Simbolurile *Europei*, nereluate de noul tratat continuă să existe: 9 mai este ziua Europei, euro este moneda Uniunii Europene care este „unită în diversitate”, drapelul înstelat și „Ođă bucuriei” din simfonia a noua a lui Beethoven rămân simbolurile „neoficiale” ale Uniunii... Sau chiar oficiale dacă ne gândim la drapelul arborat de

⁵⁶ Articolul 2 din Constituția României din 1991. A se vedea, în același sens, articolul 3 din Constituția franceză din 1958.

⁵⁷ Conclusions de la présidence.

⁵⁸ D. SIMON, *Le Conseil européen de Bruxelles: conjuration des egos et méthode Coué*, Europe, août - septembre 2007.

instituțiile comunitare... Este adevărat că noul proiect de tratat nu conține Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, însă include dispoziția potrivit căreia aceasta are aceeași valoare juridică ca tratatele. Este adevărat că nu mai este afirmată expres în tratat prioritatea dreptului comunitar, însă jurisprudența instanțelor comunitare există, producând aceleași efecte. Retragerea din Uniune, element important al fostului tratat constituțional, este menținută... Chiar dacă în mod oficial Constituția europeană este dată uitării, majoritatea dispozițiilor sale sunt preluate de noul tratat, cu excepția celor care fie făceau referire expresă la ideea constituțională, fie duceau cu gândul la modelul federal.

Soluția optimă? O Constituție pentru Europa? Un tratat internațional tradițional? Un tratat constituțional? Aș opta pentru această din urmă variantă... Subliniind, așa cum am făcut-o de nenumărate ori, că Uniunea Europeană este ceva nou, o formă politică nouă, iar nu un stat și nici o organizație internațională... Poate că este un hibrid între cele două, poate că va evolua spre forma statală... Și poate atunci va avea o constituție așa cum cere dreptul constituțional...

Dar până atunci rămânem cu un tratat tradițional, dar cu ideea regândirii dreptului constituțional din multe puncte de vedere... constituție, federație, suveranitate...

Tratatul constituțional, vis nedevenit realitate, ar fi putut fi calea de mijloc între Uniune și națiune...