

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ORDRE DU JOUR

Mercredi 30 juin 1993

14 h 30

Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution :

- de la loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

- de la loi autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes adoptée à Genève le 24 juin 1974.

Rapporteur : Monsieur Georges ABADIE

SEANCE DU 30 JUIN 1993

La séance est ouverte à 14 h 30 en présence de tous les conseillers à l'exception de Monsieur ROBERT.

Monsieur le Président : Monsieur ROBERT est excusé ! C'est à vous, Monsieur ABADIE !

Monsieur ABADIE : Vous avez été saisis le 4 juin 1993 par soixante-et-un sénateurs de deux lois adoptées par le Parlement, l'une concernant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements adoptée par le Sénat le 5 mai 1993 et par l'Assemblée nationale le 3 juin 1993 (saisine n° 93-318 DC) et l'autre autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes adoptée les mêmes jours que la première par les deux assemblées (saisine n° 93-319 DC).

Ces deux recours soulèvent devant le Conseil constitutionnel des questions identiques. Ainsi, on les étudiera ensemble en distinguant l'un et l'autre quand cela sera nécessaire.

I. L'ENONCE DU PROBLÈME DE CONSTITUTIONNALITE :

Les arguments des saisissants :

- le fond de l'argumentation des sénateurs consiste à soutenir que la loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Mongolie et la loi autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 (signée à Genève le 24 juin 1974) n'ont pas été prises sous la forme d'une loi organique après avis de l'assemblée territoriale de la Polynésie et ce, en contradiction avec la nouvelle rédaction de l'article 74 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992.

On rappellera que la nouvelle rédaction de l'article 74 de la Constitution est due à un amendement de Monsieur Léontieff discuté à l'Assemblée nationale lors de sa séance du 12 mai 1992. L'auteur de l'amendement rappelait que l'article 74 de la Constitution disposait que les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière qui avait permis de les doter d'une autonomie interne très large et très supérieure à celles des collectivités locales métropolitaines. L'amendement de Monsieur Léontieff, consistant à doter les lois statutaires des T.O.M. du caractère de loi organique,

.../...

était destiné à protéger cette spécificité notamment eu égard aux effets du traité sur l'union européenne qui, par le biais des directives, auraient pu remettre en cause l'autonomie interne et la décentralisation très poussée qui leur étaient conférées.

Ainsi, c'est pour préserver essentiellement le statut des territoires contre le législateur qui légiférerait en vertu de l'article 34 de la Constitution dans des domaines dévolus à la compétence des autorités territoriales et contre les développements du droit communautaire dérivé que Monsieur Léontieff proposait son amendement, voté par l'Assemblée nationale le 12 mai 1992 par 293 voix contre 277. Il a eu pour effet d'ajouter un deuxième et troisième alinéas à l'article 74 de la Constitution :

"Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent notamment les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée".

Le premier alinéa précise que font notamment partie des statuts, les compétences des institutions du territoire.

Par conséquent, l'argumentation des sénateurs consiste à soutenir que l'accord franco-mongol et la Convention internationale n° 139 ont une incidence sur les compétences des institutions du territoire de la Polynésie. Si tel est le cas, l'approbation de l'accord et la ratification de la Convention ne peuvent prendre que la forme d'une loi organique et non la forme d'une loi ordinaire.

Par là même, les sénateurs soulignent la possible contradiction qu'il peut y avoir entre les dispositions de l'article 53 de la Constitution et celles de l'article 74 nouveau.

En effet, selon l'article 53 de la Constitution, "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui comportent cession ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi...".

En revanche, aux termes de l'article 74 précité, dès lors qu'une disposition d'un accord ou d'une Convention

.../...

internationale s'appliquant au territoire français modifierait les statuts et notamment les compétences des territoires d'outre-mer, il faudrait une loi organique et non une loi ordinaire pour le ratifier.

On devrait ainsi imaginer deux solutions possibles pour concilier les articles 53 et 74 :

- ou bien toutes les conventions internationales qui ont une incidence sur les statuts et les compétences des territoires d'outre-mer devraient faire l'objet d'une ratification par la voie de la loi organique,

- ou bien comme le soutenait l'amendement de Monsieur Millaud proposé devant le Sénat lors de sa séance du 5 mai 1993 (J.O. p. 173) une loi organique ultérieure, prise après consultation des assemblées territoriales concernées, porterait application de l'accord en question dans les territoires d'outre-mer.

II. LA SOLUTION AU PROBLÈME DE CONSTITUTIONNALITE :

L'argumentation des requérants pose le problème de l'articulation entre l'article 53 de la Constitution et l'article 74 issu de la réforme constitutionnelle du 25 juin 1992.

A. La portée de l'article 53 :

a) Quant aux matières qui doivent relever de l'autorisation parlementaire :

On ne fera pas ici de développements sur la liste des matières pour lesquelles, en vertu de l'article 53, l'autorisation parlementaire est nécessaire (traités de paix, traités de commerce, traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, ou adjonction de territoire).

On pourrait souligner seulement, en quelques mots, le flou qui préside aux matières énumérées dans l'alinéa premier de l'article 53. La doctrine a maintes fois souligné qu'à l'exception des traités de paix, cet alinéa ne mentionne pas les engagements internationaux proprement politiques tels les traités d'alliance, d'assistance mutuelle, de non agression etc... Cela donne une prérogative proprement régaliennne à l'exécutif qui peut soumettre ou non diverses catégories de traités à l'autorisation du Parlement. Cette prérogative s'est traduite notamment par le fait que le traité franco-

.../...

allemand du 22 janvier 1963 ou la ratification de la Convention n° 105 de l'O.I.T. du 25 juin 1957 concernant l'abolition du travail forcé ont été soumis au Parlement alors que les avis concordants du ministère du travail, du Conseil d'Etat et des affaires étrangères concluaient que l'intervention des Chambres n'était nullement nécessaire.

Au fond cette prérogative va tout-à-fait dans le sens consistant à considérer l'ensemble des relations extérieures de la France comme le "domaine réservé" du Chef de l'Etat. En revanche, la pratique de l'exécutif a été de soumettre de plus en plus les engagements internationaux de l'Etat au Parlement pour l'informer de ceux-ci. On ne s'interrogera pas ainsi sur le bien-fondé de la soumission de l'accord franco-mongol sur la protection réciproque des investissements et de la Convention internationale n° 139 au Parlement.

b) Quant à la portée de l'intervention parlementaire :

- Le vote d'une loi organique qui succéderait au vote d'une loi ordinaire pour ratifier une convention est-il possible ?

On a vu que les traités ou accords intervenant dans la liste des matières énumérées à l'alinéa premier de l'article 53 ne peuvent être approuvés ou ratifiés qu'en vertu d'une loi.

La nature de cette loi est particulière. D'une part elle apparaît comme une condition indispensable et un préliminaire fondamental, à l'achèvement de la procédure de ratification engagée en vertu de l'article 52 par le Président de la République ; d'autre part cette loi d'autorisation conditionne la ratification ou l'approbation mais ne l'effectue pas elle-même.

De la sorte, il est certain qu'en aucune matière ce n'est le Parlement qui ratifie les traités pas plus qu'il n'approuve les accords. Le rôle du Parlement consiste seulement à donner une habilitation au Président, en vue de la ratification à intervenir. Cette loi d'autorisation n'est pas un véritable acte de législation et elle n'a pas, comme le soutient d'ailleurs le Secrétaire général du Gouvernement dans ses observations sur les recours des sénateurs, d'autre contenu normatif que l'autorisation qu'elles ont pour objet de donner. Ce qui fait que les Chambres n'ont d'autre choix qu'entre approuver ou rejeter le projet, ou conclure à son ajournement motivé conformément aux dispositions de l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale. Les parlementaires ne peuvent exercer en la matière leur droit d'initiative, ni amender le projet de loi et encore moins la Convention internationale elle-même.

.../...

Ce qu'il faut conclure de ces remarques, c'est que le Parlement ne saurait transformer par son vote la nature d'une norme conventionnelle qui lui demeure étrangère et qui puise sa source dans l'accord de volontés de plusieurs Etats. Le traité ou l'accord international est le résultat d'une négociation internationale, à laquelle en vertu de l'article 52 de la Constitution, le Parlement n'a aucune part. Comme le disait E. Faure, en 1955, alors Président du Conseil : "Amender le Traité, c'est rouvrir la négociation". Il est bien évident que le Parlement n'a pas compétence pour le faire.

Ainsi on ne peut suivre Monsieur Millaud, qui proposait devant le Sénat dans sa séance du 5 mai 1993 (J.O. débats, p. 173), un amendement à l'article unique de la loi autorisant l'approbation de l'accord avec la Mongolie et la ratification de la Convention n° 139 formulé de la façon suivante : "Une loi organique ultérieure, prise après consultation des assemblées territoriales concernées, portera application du présent accord dans les territoires d'Outre-mer".

Un tel amendement s'il avait été adopté aurait conduit le Parlement à voter en premier lieu une loi ordinaire qui approuve ou ratifie les conventions en limitant leur champ d'application à la métropole puis en second lieu à voter une loi organique qui les étende aux territoires. Cette pratique n'aurait pas été conforme à la procédure parlementaire et en second lieu sa constitutionnalité aurait été pour le moins douteuse :

- d'une part comme on l'a vu, le projet de loi autorisant l'approbation ou la ratification ne peut pas faire l'objet d'un amendement ;

- d'autre part, il aurait eu pour effet indirect de restreindre le champ d'application de la Convention à la métropole, alors que seules les stipulations de la Convention internationale peuvent déterminer son champ d'application. Cela résulte clairement de votre jurisprudence en date du 17 janvier 1989 (n° 88-247 DC, p.15) dans son considérant n° 4.

Dès lors dans le silence des Conventions, ce qui est le cas ici pour l'accord avec la Mongolie et la Convention n° 139, celles-ci s'appliquent dans les territoires d'Outre-mer dès lors qu'aux termes de l'article 2 de la Constitution la France est une république

.../...

indivisible(1). Il ne pourrait en aller autrement que si le traité le prévoyait, ce qui est par parenthèses le cas du traité de Rome s'agissant des territoires d'outre-mer (articles 131 à 136 et annexe 4).

Le Parlement ne peut donc restreindre le champ d'application d'un traité en faisant succéder le vote d'une loi organique au vote d'une loi ordinaire.

- La ratification d'une Convention internationale par le biais d'une loi organique est-elle possible ?

C'est la question qui vous est le plus directement posée par les sénateurs : la nouvelle rédaction de l'article 74 de la Constitution en disposant que "les statuts des territoires sont fixés par des lois organiques qui définissent notamment les compétences (...) après consultation de l'assemblée territoriale intéressée", exigerait une loi organique dès l'instant où des compétences territoriales sont en cause.

Cette question a été abordée de façon prémonitoire par Monsieur le Professeur Luchaire dans son ouvrage sur le statut constitutionnel de la France d'outre-mer(2). "En raison de la nouvelle rédaction donnée à l'article 74 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'autorisation de ratifier une convention internationale portant sur une matière relevant de la compétence des autorités territoriales exige-t-elle une loi organique ? Logiquement oui puisque seule la loi organique peut modifier les compétences des institutions territoriales". Il ajoute : "Toutefois, on peut soutenir que la nouvelle loi constitutionnelle n'a pas eu pour effet de modifier l'article 53 de la Constitution qui d'une façon très générale ne prévoit pour cette autorisation qu'une loi ordinaire".

Je vous proposerai de rejeter les recours des saisissants en me fondant sur ce "Toutefois...", en essayant d'argumenter cette position dans le sens de Monsieur le Professeur Luchaire.

1° Il faut partir en premier lieu de la notion de loi organique. Elle recoupe deux idées : il s'agit à la

(1) les deux circulaires du Premier ministre en date du 21 avril 1988 modifiée par celle du 15 juin 1990 (publiées au JO. du 24 avril 1988 et du 30 juillet 1990) disposent que : "dans le silence des Conventions, celles-ci sont applicables dans les T.O.M..

(2) p. 155

fois d'une loi prise pour l'application de la Constitution dans les matières visées comme telles par celle-ci. Elles ont donc un domaine d'attribution précis et elles sont adoptées suivant une procédure spéciale.

- Avant l'intervention de la nouvelle rédaction de l'article 74 de la Constitution, 17 articles de celle-ci prévoyaient l'intervention de lois organiques et ce dans des domaines aussi variés que l'élection du Président de la République, le fonctionnement des assemblées, les conditions du vote des lois de finances, le statut des magistrats, le fonctionnement et l'organisation du Conseil constitutionnel, etc... Si on avait à classer le domaine d'intervention des lois organiques on pourrait dire qu'elles concernent d'une part le fonctionnement d'une institution de l'Etat et d'autre part la fixation des éléments de certains statuts.

En second lieu, les lois organiques se caractérisent par une procédure spéciale pour leur adoption définie à l'article 46 de la Constitution (entre autres, leur promulgation ne peut intervenir qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution). Le premier alinéa de l'article 46 énonce que : "Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes".

Il résulte de ces deux caractéristiques que la ratification des Conventions ou l'approbation des accords internationaux ne peuvent intervenir que sous la forme d'une autorisation donnée par une loi ordinaire dès lors que l'article 53 de la Constitution n'en dispose pas autrement.

La distinction entre lois ordinaires et lois organiques est ainsi bien fixée et le Conseil constitutionnel ne manque pas de la faire respecter en :

- annulant l'introduction de dispositions organiques dans un texte ordinaire (n° 84-177 DC et 84-178 DC du 30 août 1984 relatives à de nouvelles incompatibilités instituées par la loi ; n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, relative à la liberté de communication) ;

- admettant en revanche que des lois organiques comportent des dispositions ordinaires mais les déclassant pour leur restituer leur véritable caractère.

Dès lors, en aucun cas, la procédure de ratification ou d'approbation de conventions internationales ne doit prendre la forme d'une loi organique.

.../...

2° Le deuxième argument à l'appui de cette thèse est tiré non plus de la procédure mais du domaine d'intervention de l'article 53 et de l'article 74. On a vu que la loi d'autorisation votée aux termes de l'article 53 n'a pas d'autre contenu normatif que celui d'autoriser la ratification ou l'approbation. Dès lors, cette loi ne peut empiéter sur les statuts et les compétences des T.O.M. soit pour les déterminer soit pour les modifier. Certes le traité lui-même pourrait toucher aux compétences des territoires d'outre-mer et à leurs statuts fixés par lois organiques comme l'exige maintenant l'article 74 de la Constitution ; mais à ce moment là, les saisissants auraient dû invoquer l'inconstitutionnalité du Traité en raison de sa contrariété avec des lois organiques sur la base de l'article 54 et non invoquer l'inconstitutionnalité de la loi d'autorisation sur la base de l'article 61, alinéa 2. Il resterait à savoir, au cas où les saisissants auraient fait valoir de tels arguments, si le Conseil constitutionnel aurait contrôlé la constitutionnalité d'une convention au regard d'une loi définissant des compétences organiques alors que l'article 54 ne lui fait obligation d'exercer son contrôle qu'au regard de la Constitution elle-même. La réponse serait sans doute négative dès lors d'une part que les lois organiques mises à part celles qui concernent le vote de la loi de finances et celle qui régit le fonctionnement des assemblées, ne font pas partie des normes au regard desquelles vous exercez votre contrôle. D'autre part il nous semble qu'une des caractéristiques de l'introduction en droit interne des traités internationaux est qu'elle bouleverse la hiérarchie des normes juridiques des lois organiques, des lois et des règlements en venant s'intercaler juste au-dessous de la Constitution en vertu de l'article 55 de la Constitution.

3° Enfin le troisième argument que je voudrais faire valoir à l'appui de l'idée que la modification de l'article 74 n'a pas eu d'incidence sur l'objet et la portée de l'article 53 de la Constitution, est celui de l'opportunité pratique. J'ai rappelé que la forme d'adoption particulière des lois organiques exige une déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel. On imagine mal que des centaines de conventions signées par l'Exécutif, dès lors qu'elles toucheraient aux compétences des T.O.M. d'outre-mer - ce qui serait le cas le plus fréquent - dussent revêtir la forme d'une loi organique, ce qui obligerait le Conseil constitutionnel à statuer sur toutes ces lois d'approbation ou de ratification.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous proposerai de rejeter les recours des sénateurs sur le fondement que la modification de l'article 74 de la Constitution n'a pas eu pour effet de modifier l'article 53.

.../...

A titre tout à fait subsidiaire, je voudrais pour terminer, examiner si les stipulations de l'accord franco-mongole et celles de la Convention internationale n° 139 portent atteinte aux compétences des T.O.M. Autant le dire maintenant, je ne le crois pas.

III. L'ACCORD FRANCO-MONGOL ET LA CONVENTION N° 139 ONT-ILS UNE INCIDENCE SUR LES COMPETENCES DES T.O.M. ? :

A. L'argumentation des saisissants :

Les sénateurs développent à l'appui de leurs conclusions le fait que :

1° l'accord franco-mongol touche aux compétences du territoire de Polynésie dans trois domaines :

- La convention en question concerne les investissements étrangers dont ils soutiennent que conformément à l'article 3 alinéa 5 et article 28 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française modifiée par la loi n° 90-612 du 12 juillet 1990, ils entrent dans le champ de compétence des institutions du territoire ;

- Le territoire de la Polynésie française serait compétent par ailleurs pour l'exploitation de la zone économique ;

- Enfin le territoire devrait être consulté obligatoirement avant la délivrance de visas d'une durée supérieure à trois mois.

2° La loi autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 touche aux compétences du territoire de la Polynésie dans deux domaines :

a) Si l'Etat a bien une compétence d'attribution en vertu de l'article 3 alinéa 12 du statut de la Polynésie française, la convention internationale n° 139 ne concerne pas seulement les principes généraux du droit du travail tels qu'ils sont définis par la loi n° 86-845 du 17 juillet 1986 mais porte sur le droit du travail qui, en application de cette loi, est issu des délibérations de l'Assemblée territoriale de Polynésie française des 16, 17, 18 et 24 janvier 1991.

En effet, les sénateurs soutiennent que par les articles suivants de la Convention :

- c'est à l'Etat de déterminer la liste des produits cancérogènes (article 1er) ;

.../...

- c'est lui qui doit s'efforcer de les remplacer (article 2) ;

- c'est l'Etat qui doit prescrire les mesures à prendre pour protéger les travailleurs contre les risques d'exposition (article 3) ;

- c'est l'Etat qui doit prendre les mesures pour que les travailleurs soient informés des risques que comportent les substances cancérigènes (article 4) ;

- c'est l'Etat qui devra prendre les mesures pour que les travailleurs bénéficient d'une surveillance médicale (article 5).

B. Les réponses à l'argumentation des saisissants :

a) En ce qui concerne les compétences en jeu dans l'accord franco-mongol sur l'encouragement de la protection réciproque des investissements :

S'agissant de l'accord entre la France et la Mongolie, ses dispositions n'ont aucune incidence sur la législation et la réglementation en vigueur sur le territoire de la Polynésie française et notamment sur la compétence exercée par le Conseil des ministres du territoire en matière d'investissements en vertu de l'article 28 de la loi statutaire modifiée. Il résulte en effet de la combinaison de cet article et de l'article 3, alinéa 5, que les relations financières avec l'étranger relèvent de la compétence de l'Etat, à l'exception notamment des autorisations préalables aux projets d'investissements directs étrangers qui relèvent des institutions du territoire. Mais l'accord en cause réserve cette compétence puisqu'aux termes de son article 2 il stipule que les investissements sont admis et encouragés dans le cadre de la législation existante de chacune des Parties contractantes. Il en va de même pour les visas. La consultation du Conseil des ministres est prévue par l'article 31-6° du statut et elle est préservée par l'article 3, paragraphe 3 de l'accord qui précise que les demandes d'entrée seront examinées avec bienveillance par les parties contractantes "dans le cadre de leur législation interne". Enfin pour ce qui concerne la zone maritime exclusive, l'avant-dernier alinéa de l'article 3 du statut de la Polynésie réserve à l'Etat l'exercice des droits de souveraineté sur son domaine public et privé, terrestre et maritime, même s'il reconnaît, "sous réserve des engagements internationaux", la possibilité de le concéder au territoire.

.../...

Ainsi, aux termes de cette analyse rapide, il ne ressort pas que les compétences des institutions du territoire soient mises en cause par l'accord franco-mongol.

b) S'agissant de la Convention OIT n° 139 :

Certes, elles interfère sans aucun doute avec des matières qui rentrent dans le champ de compétences du territoire de Polynésie puisque le statut réserve seulement à l'Etat de fixer "les principes généraux du droit du travail". Mais en tant que telle la Convention signée par la France, en imposant aux Etats parties à la Convention, une simple obligation de faire, ne touche pas directement aux compétences particulières du territoire. Il reviendra à celui-ci dans le cadre de son statut spécial d'adopter les mesures réglementaires nécessaires à la mise en oeuvre de la Convention. Celle-ci ne restreint donc en rien ses compétences.

On remarquera pour terminer que la présente Convention est très proche de la Convention OIT n° 159 dont le Conseil avait estimé dans sa décision du 17 janvier 1989 "qu'il ressort en tout état de cause de l'examen de son contenu que la Convention n° 159 n'emporte aucune modification de l'organisation particulière des territoires d'Outre-Mer définie par la loi".

c) La question de la consultation des assemblées intéressées :

Il reste une dernière question que je n'aborde que pour mémoire, qui est celle de la consultation des assemblées territoriales intéressées lorsque le Gouvernement a l'intention de ratifier un engagement international. Je mentionne tout de même ce problème puisque les saisissants tirent argument du fait que le Gouvernement aurait consulté les assemblées territoriales sur le fondement de l'article 74 de la consultation, reconnaissant par là-même que l'accord franco-mongol et la Convention internationale ont une incidence sur les compétences des territoires.

Cette argumentation ne saurait bien évidemment être retenue.

- En premier lieu, il faut noter que la consultation de l'assemblée de Polynésie et de la Nouvelle Calédonie a été faite non sur la base de l'article 74 de la Constitution mais sur la base de l'article 68 du statut (loi du 6 septembre 1984) pour le premier territoire et de l'article 57 pour le second (loi du 9 novembre 1988).

.../...

Aucune consultation n'étant prévue s'agissant de Wallis-et-Futuna.

- En second lieu, cette consultation n'est exigée au titre des statuts que lorsque les projets de loi portant ratification de conventions internationales traitent de matières ressortissant à la compétence territoriale. Or, l'analyse que nous avons faite qui me conduit à dire que tant l'accord que la Convention ne touchent pas directement les matières ressortissant à la compétence des territoires, était partagée par le Gouvernement. Ce dernier n'a procédé à la consultation qu'à l'invitation du Conseil d'Etat. En tout état de cause, les lois ordinaires exigeant la consultation des assemblées ne font pas partie évidemment du bloc de constitutionnalité au regard duquel vous exercez votre contrôle. La méconnaissance de cette obligation législative ne pourrait être sanctionnée par vous.

- Enfin, en troisième lieu, on pourrait s'interroger sur le bien-fondé de la consultation à opérer sur le fondement de l'article 74 alinéa 2 de la Constitution : là encore, il faudrait répondre par la négative. En effet cette consultation n'est obligatoire que lorsqu'une loi modifie les statuts des territoires d'Outre-mer. Or il est bien clair que ni la loi d'autorisation votée par le Parlement ni a fortiori l'accord ou la Convention en cause ne modifient les statuts des territoires.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous proposerai, dans le projet, de ne pas faire même allusion au fait que les assemblées territoriales ont été consultées de manière à ne pas laisser croire a contrario qu'une telle consultation ait été, dans l'espèce, obligatoire.

J'en ai terminé et vous propose donc le rejet des deux recours.

Monsieur le Président : Merci, Monsieur ABADIE pour ce rapport tout à fait complet. Quelle est l'intention réelle des sénateurs ?

Monsieur ABADIE : Il s'agit de faire trancher le problème de la compatibilité entre l'article 53 et l'article 74 de la Constitution.

Monsieur RUDLOFF : Monsieur LAMASSOURE a fait quelques promesses dans les couloirs ! Monsieur MILLAU est très attaché à cette affaire, pour des motifs tenant au fait que la révision constitutionnelle de 1992 est perçue comme un progrès : il faut une loi organique ! Vous voyez l'importance, l'enjeu ! L'article 74 garantit désormais l'autonomie de la procédure, et les élus d'Outre-Mer sont sensibles au fait qu'on les renvoie systématiquement dans leurs... Voilà tout ! Et le Gouvernement

.../...

a hésité : le statut de la Polynésie est curieux : certaines compétences d'attribution incombent à l'Etat, y compris la négociation des traités et ce qui touche aux relations internationales en général. On peut donc s'interroger sur l'autonomie réelle des territoires.

Monsieur le Président : Notre décision n'apaisera pas Monsieur MILLAU !

Monsieur ABADIE : Le Gouvernement a opposé l'article 41 de la Constitution .

Monsieur RUDLOFF : En invoquant le domaine de la loi !

Madame LENOIR : On peut légitimement hésiter ! Pourquoi ? Une convention internationale vient modifier le champ d'application d'une loi organique, et sa ratification s'opère pour une loi ordinaire ! On tranche la question au fond, alors que je me demande s'il ne serait pas meilleur d'aborder la question sous l'angle de la portée des accords ; et d'éluder la question. Car si les matières traitées relèvent de la loi organique, il y a un problème de fond. On ferait mieux de dire que cela relève de la loi ordinaire, ce qui simplifierait notre démarche.

Monsieur FAURE : Non ! C'est le contraire ! On laisserait croire que le problème pourrait se poser ! C'est le contraire qu'il faut faire, le projet de Monsieur ABADIE est meilleur.

Monsieur ABADIE : Sur le terrain proposé par Noëlle LENOIR, on n'est pas très solide. Il y a une interférence entre le traité sur les substances cancérigènes et le droit du travail et cela poserait un a contrario par rapport à la réalité et à l'appréciation de l'assemblée territoriale. Et cela aboutirait à réduire la compétence de droit commun de la Polynésie. Le terrain n'est pas très favorable, on le voit bien ! Non ! Non ! On interviendrait sur le terrain de l'équilibre des compétences.

Monsieur LATSCHA : La question est beaucoup plus intéressante que l'enjeu des traités ! Si on suivait Mme LENOIR, on reporterait la question, qui se reposera. Il faut reconnaître que le Gouvernement a "cafouillé", passez-moi l'expression. Alors jugeons !

Monsieur FAURE : Cela n'aura pas d'incidence pratique et on aura résolu le problème. Il faut saisir l'occasion, au contraire !

Monsieur FABRE : Je suis d'accord avec Monsieur FAURE, sinon on sera envahi par de nouvelles demandes. Et un a contrario poserait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait. Je suis pour le projet.

Monsieur CABANNES : Il s'agit d'un remarquable éclairage des affirmations péremptoires du rapporteur ! (sourires). La décision est bonne !

.../...

Madame LENOIR : De toutes façons, on aura à évoquer plus tard la partie nouvelle de l'article 74 alinéa 2.

Monsieur RUDLOFF : Oui ! On sera saisi, mais en "interne", dans le cadre de la répartition des compétences entre la loi et la loi organique.

Madame LENOIR : Oui ! c'est cela ! Alors ne faut-il pas ménager l'avenir.

Monsieur FAURE : La question est celle de l'indivisibilité de l'article 53. Celle que vous évoquez viendra plus tard !

Monsieur RUDLOFF : Oui ! C'est cela ! il s'agit juste de la ratification d'un traité. La conséquence ? C'est que le traité relève du droit interne. Point ! Et les tribunaux apprécieront la matière, les contradictions éventuelles entre les normes juridiques. A Papeete peut-être qu'ils écarteront le traité.

Monsieur le Président : Non : Ils ne pourront pas !

Monsieur RUDLOFF : Le problème c'est le statut. Or il prévoit d'une part la compétence, d'autre part la consultation. On peut se demander si les tribunaux ordinaires pourraient être saisis ou non de la question.

Monsieur ABADIE : L'assemblée territoriale a été consultée. Le traité est ratifié par une loi ordinaire. C'est la question ! mais l'article 53 a une portée générale, c'est la réponse !

Monsieur RUDLOFF : Mais nous ne sommes pas saisis de la consultation. Ce n'est qu'un engagement. Et je crains que si nous disons tout ceci relève de la loi ordinaire, le Gouvernement ne consulte plus du tout l'assemblée.

Monsieur ABADIE : Non ! Non ! On ne peut pas tirer de notre décision une telle conséquence. Il consultera ! Tout ce que la décision indique, c'est qu'il n'y a pas lieu à une loi organique dans ce cas de figure. Mais on ne se prononce pas sur la portée de l'article 68.

Monsieur RUDLOFF : On pourrait faire le même raisonnement sur la consultation et il faut l'éviter !

Monsieur le Président : Bien ! On peut lire ?

(assentiment).

Monsieur ABADIE : Les deux textes sont identiques. Je lis le premier (il lit).

Monsieur le Président : Oui ! On procède pour affirmation. Est-ce suffisant ?... Et après, on se débrouille dans l'ordre interne.

.../...

Monsieur LATSCHA : Oui ! On le dit nettement !

Madame LENOIR : Dans le dernier considérant on "définit" ?

Monsieur le Président : Oui ! Il s'agit de la définition des compétences. Ce sont les compétences qui sont visées.

Monsieur SPITZ : "N'a eu ni pour effet, ni pour objet de modifier le champ des compétences": cela ne tranche pas la question en droit interne, ça ne confère pas de compétences supplémentaires et cela ne tranchera pas la question de savoir si ces matières sont ou non du domaine organique.

Monsieur le Président : Faut-il ou non l'explicitier ?

Monsieur RUDLOFF : Une référence à l'article 46 n'ajouterait rien !

Monsieur le Président : La doctrine va !

Monsieur FAURE : Moi cela me va très bien.

Monsieur le Président : Alors votons !

Monsieur ABADIE : L'autre texte est identique.

Monsieur le Président : Bien ! Alors je mets aux voix les deux !

(Le vote est acquis à l'unanimité).

La séance est levée à 15 heures 50.

Décision n° 93-318 DC
du juin 1993

(loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements)

PROJET DE DECISION

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL a été saisi, le 4 juin 1993, par MM. Maurice BLIN, Jean ARTHUIS, Alphonse ARZEL, René BALLAYER, Bernard BARRAUX, Jacques BAUDOT, Jean BERNADAUX, Daniel BERNARDET, Claude BELOT, François BLAIZOT, Jean-Pierre BLANC, André BOHL, Didier BOROTRA, Raymond BOUVIER, Jean-Pierre CANTEGRIT, Paul CARON, Louis de CATUELAN, Jean CLUZEL, Francisque COLLOMB, Marcel DAUNAY, André DILIGENT, André EGU, Pierre FAUCHON, Jean FAURE, André FOSSET, Jacques GENTON, Henri GOETSCHY, Jacques GOLLIET, Bernard GUYOMARD, Marcel HENRY, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Pierre LAGOURGUE, Alain LAMBERT, Bernard LAURENT, Henri LE BRETON, Edouard LE JEUNE, Marcel LESBROS, Roger LISE, Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Kléber MALECOT, René MARQUES, François MATHIEU, Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, Louis MOINARD, Jacques MOSSION, Robert PIAT, Alain POHER, Jean POURCHET, Philippe RICHERT, Guy ROBERT, Pierre SCHIELE, Michel SOUPLET, Georges TREILLE, Pierre VALLON, Albert VECTEN, Xavier de VILLEPIN, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

.../...

Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel autorise l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;

Considérant que les auteurs de la saisine font grief à la loi déférée de méconnaître l'article 74, 2ème alinéa de la Constitution, faute d'avoir revêtu le caractère de loi organique prise après avis de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française dès lors que l'accord concerné aurait eu selon eux pour portée de modifier les compétences des institutions propres à ce territoire ;

Considérant qu'aux termes de l'article 46 de la Constitution, seules doivent revêtir la forme de lois organiques, celles auxquelles la Constitution confère ce caractère ;

Considérant d'une part, qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés..." ;

Considérant d'autre part, qu'aux termes du 2ème alinéa de l'article 74 de la Constitution dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 : "Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée" ;

Considérant que la modification ainsi apportée par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de modifier l'article 53 précité de la Constitution relatif aux engagements internationaux de l'Etat qui, quelle que soit l'étendue de leur champ d'application territorial déterminée par leurs stipulations ou les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle ils sont conclus, subordonne à une autorisation donnée par une loi ordinaire la ratification ou l'approbation de certains d'entre eux ;

.../...

Considérant que dès lors, et sans qu'il y ait lieu d'apprécier si l'entrée en vigueur de l'accord concerné est de nature à modifier les compétences des institutions propres au territoire de la Polynésie française, l'autorisation donnée à son approbation par une loi ordinaire n'a pas méconnu la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel
dans sa séance du juin 1993.

Décision n° 93-319 DC
du juin 1993

(loi autorisant la ratification de
la Convention internationale n° 139
concernant la prévention et le
contrôle des risques professionnels
causés par les substances et agents
cancérogènes adoptée à Genève le
24 juin 1974)

PROJET DE DECISION

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL a été saisi, le
4 juin 1993, par MM. Maurice BLIN, Jean ARTHUIS,
Alphonse ARZEL, René BALLAYER, Bernard BARRAUX, Jacques
BAUDOT, Jean BERNADAUX, Daniel BERNARDET, Claude BELOT,
François BLAIZOT, Jean-Pierre BLANC, André BOHL, Didier
BOROTRA, Raymond BOUVIER, Jean-Pierre CANTEGRIT, Paul
CARON, Louis de CATUELAN, Jean CLUZEL, Francisque
COLLOMB, Marcel DAUNAY, André DILIGENT, André EGU,
Pierre FAUCHON, Jean FAURE, André FOSSET, Jacques
GENTON, Henri GOETSCHY, Jacques GOLLIET, Bernard
GUYOMARD, Marcel HENRY, Rémi HERMENT, Jean HUCHON,
Claude HURIET, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Pierre
LAGOURGUE, Alain LAMBERT, Bernard LAURENT, Henri LE
BRETON, Edouard LE JEUNE, Marcel LESBROS, Roger LISE,
Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Kléber MALECOT, René
MARQUES, François MATHIEU, Louis MERCIER, Daniel
MILLAUD, Louis MOINARD, Jacques MOSSION, Robert PIAT,
Alain POHER, Jean POURCHET, Philippe RICHERT, Guy
ROBERT, Pierre SCHIELE, Michel SOUPLET, Georges
TREILLE, Pierre VALLON, Albert VECTEN, Xavier de
VILLEPIN, sénateurs, dans les conditions prévues à
l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la
conformité à celle-ci de la loi autorisant la
ratification de la Convention internationale n° 139
concernant la prévention et le contrôle des risques
professionnels causés par les substances et agents
cancérogènes adoptée à Genève le 24 juin 1974 ;

Vu la Constitution,

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du
7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le
Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du
titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

.../...

Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel autorise la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes adoptée à Genève le 24 juin 1974 ;

Considérant que les auteurs de la saisine font grief à la loi déferée de méconnaître l'article 74, 2ème alinéa de la Constitution, faute d'avoir revêtu le caractère de loi organique prise après avis de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française dès lors que la Convention concernée aurait eu selon eux pour portée de modifier les compétences des institutions propres à ce territoire ;

Considérant qu'aux termes de l'article 46 de la Constitution, seules doivent revêtir la forme de lois organiques, celles auxquelles la Constitution confère ce caractère ;

Considérant d'une part, qu'aux termes de l'article 53 de la Constitution : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés..." ;

Considérant d'autre part, qu'aux termes du 2ème alinéa de l'article 74 de la Constitution dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 : "Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiées, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée" ;

Considérant que la modification ainsi apportée par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de modifier l'article 53 précité de la Constitution relatif aux engagements internationaux de l'Etat qui, quelle que soit l'étendue de leur champ d'application territorial déterminée par leurs stipulations ou les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle ils sont conclus, subordonne à une autorisation donnée par une loi ordinaire la ratification ou l'approbation de certains d'entre eux ;

Considérant que dès lors, et sans qu'il y ait lieu d'apprécier si l'entrée en vigueur de la Convention concernée est de nature à modifier les compétences des institutions propres au territoire de la Polynésie française, l'autorisation donnée à sa ratification par une loi ordinaire n'a pas méconnu la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes adoptée à Genève le 24 juin 1974 n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel
dans sa séance du juin 1993.