N° 375

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 26 mai 1992.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE *ajoutant à la* **Constitution** *un titre* : «**Des Communautés européennes et de l'Union européenne**»,

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Guy Allouche, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Bernard Laurent, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Claude Estier, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Henri Gallet, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2623, 2676, 2684 et T.A. 628.
Sénat : 334 (1991-1992).

Constitution.

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL 7

La logique de l'article 54 de la Constitution suppose une approche essentiellement juridique du projet de révision en vue de vérifier si, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel, le texte proposé rendra possible l'ouverture du débat de fond sur le Traité de Maastricht. C'est toute la distinction entre le projet de révision et le débat sur l'autorisation de ratification du Traité de Maastricht.

PREMIÈRE PARTIE - LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE 11

I. L'ARTICLE 54 DE LA CONSTITUTION : L'EXIGENCE D'UNE RÉVISION PRÉALABLE À LA RATIFICATION D'UN TRAITÉ CONTRAIRE À LA CONSTITUTION 11

A. L'ARTICLE 54 PERMET DE DÉNOUER LE CONFLIT ENTRE UN TRAITÉ NON ENCORE RATIFIÉ ET LA CONSTITUTION 12

1. La genèse de l'article 54 12

2. Pour la première fois, la logique de l'article 54 se trouve devoir être pleinement appliquée 13

• Le préalable nécessaire : une révision constitutionnelle 13

• Un impératif : une révision d'une portée suffisante 14

3. Une procédure sans appel 14

B. LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 54 15

II. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 9 AVRIL 1992 : UNE DÉCISION QUI A POSÉ CLAIREMENT LES TERMES DU DÉBAT CONSTITUTIONNEL 16

A. LES NORMES DE RÉFÉRENCE DONT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ASSURE LA PROTECTION 17

1. L'exigence de réciprocité (15ème alinéa du préambule de la Constitution de 1946) 17

Pages

2. La garantie des droits et libertés des citoyens 17

3. L'absence d'atteinte aux «conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale» 18

B. LES STIPULATIONS DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE DÉCLARÉES CONTRAIRES À LA CONSTITUTION 20

1. Le droit de vote et l'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales 20

2. L'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques 21

3. La politique commune de visas 23

DEUXIÈME PARTIE - LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DÉBAT DE QUALITÉ QUI A AMÉLIORÉ SUBSTANTIELLEMENT LE PROJET DE RÉVISION 25

I. DEUX AMENDEMENTS À LA LISIÈRE DU CADRE DE L'ARTICLE 54 25

A. L'ARTICLE PREMIER A SUR LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DU FRANÇAIS COMME LANGUE DE LA RÉPUBLIQUE 25

B. L'ARTICLE PREMIER B SUR LE STATUT DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER 26

II. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES 26

A. L'ARTICLE 88-1 A : UN CHOIX LIBREMENT CONSENTI PAR LES ÉTATS EN VUE DE L'EXERCICE EN COMMUN DE CERTAINES COMPÉTENCES 26

1. Les mécanismes de sauvegarde tirés du droit international public général : la clause «rebus sic stantibus» 27

2. Un mécanisme propre à la construction communautaire : l'Arrangement de Luxembourg, confirmé par la déclaration de Stuttgart, reprise dans l'Acte unique européen. 29

3. La prise en compte par le Traité de Maastricht lui-même de certaines circonstances particulières 31

B. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DE SOUVERAINETÉ LIÉS À L'U.E.M. ET À LA POLITIQUE COMMUNE DES VISAS (art. 88-1) 32

1. Le remplacement du Franc par l'Ecu dans le cadre de l'U.E.M. 32

2. La politique commune des visas : un transfert de compétence assorti d'importantes clauses de sauvegarde . 33

• Les mesures prévues par le Traité en matière de politique commune des visas 33

Pages

• La portée de l'article 100 C au regard des règles de fond de la souveraineté nationale 35

III. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT AU PROCESSUS COMMUNAUTAIRE 37

IV. LES DROITS ÉLECTORAUX DES CITOYENS EUROPÉENS .. 37

TROISIÈME PARTIE - LA PRÉOCCUPATION ESSENTIELLE DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : PERMETTRE AU SÉNAT L'EXERCICE DE SON POUVOIR CONSTITUANT DANS SA PLÉNITUDE 39

I. LA NÉCESSITÉ DE COMBLER LE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DANS LE PROCESSUS COMMUNAUTAIRE : L'ASSOCIATION DU PARLEMENT FRANÇAIS À L'ÉLABORATION DE LA NORME EUROPÉENNE 40

A LA DÉRIVE COMMUNAUTAIRE : UN RISQUE RÉCURRENT POUR LES ÉQUILIBRES INSTITUTIONNELS INTERNES 40

1. Le Parlement ne risque-t-il pas de devenir un législateur auxiliaire ? 41

• un aspect quantitatif : la multiplication des règlements communautaires 42

• un aspect qualitatif : dans les domaines qui demeurent de sa compétence, le pouvoir réel d'intervention du Parlement est de plus en plus restreint par la dérive de la directive 43

2. Les mécanismes communautaires atténuent les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécutif 44

B LE PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE CONTRIBUE À CREUSER LE «DÉFICIT DÉMOCRATIQUE» 45

1. La spécificité du processus d'élaboration du droit communautaire 45

2. L'action communautaire du Gouvernement : un pouvoir sans véritable contre-pouvoir, sans contrepoids démocratique 47

3. Le paradoxe du processus communautaire : une inversion des mécanismes démocratiques 48

C. LES PARLEMENTS NATIONAUX SONT LES MEILLEURS GARANTS DE LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE DES ÉTATS ET DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ 48

1. La reconnaissance du principe de subsidiarité par la Constitution : une solution d'une efficacité limitée 49

2. L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen : une perspective sans rapport avec le problème posé 49

Pages

3. Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes : une garantie peu opérante 51

D. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES COMPÉTENCES DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS COMMUNAUTAIRE 52

• Le vote de résolutions paraît plus adéquat que la formulation d'avis 53

• La procédure doit préserver l'autonomie de chaque assemblée 54

II. LE DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ DES CITOYENS EUROPÉENS 55

A. UNE DISSOCIATION DU LIEN NATIONALITÉ-CITOYENNETÉ 55

B. LA SOLUTION DE LA COMMISSION DES LOIS : PRÉVOIR DANS LA CONSTITUTION LA POSSIBILITÉ DU DROIT DE VOTE DES CITOYENS EUROPÉENS, AFIN DE PERMETTRE SA MISE EN OEUVRE EN VERTU DU TRAITÉ 57

• Toutes ces raisons conduisent à considérer que le principe posé par l'article 8 B du traité de Maastricht n'a pas à figurer dans la Constitution française 58

• Il convient par ailleurs d'endiguer tout risque d'extension indue des droits électoraux liés à la souveraineté européenne aux autres étrangers résidant en France 58

• Il convient également d'exclure formellement les citoyens de l'Union de toute participation à l'élection sénatoriale 59

• Il convient, enfin, de préciser les modalités d'adoption de la loi organique devant transcrire dans le droit interne les modalités d'exercice du droit de vote arrêtées à l'unanimité par le Conseil européen 60

CONCLUSION DE L'EXPOSÉ GÉNÉRAL 60

EXAMEN DES ARTICLES 63

Article premier A - Consécration constitutionnelle de la langue française comme langue de la République 63

Article premier B - Compétence de la loi organique pour la détermination des statuts des territoires d'outre-mer 64

Article premier - Nouvelle numérotation des Titres XIV et XV de la Constitution 67

Article 2 - 68

Intitulé du Titre XIV : «*Des Communautés européennes et de l'Union européenne*». 69

Pages

Article 88-1 A de la Constitution - *Exercice en commun, librement consenti par les Etats, de certaines de leurs compétences* 69

Article 88-1 de la Constitution - *Transferts des compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire et à la politique commune des visas* 72

Article 88-2 - *Droit de vote et éligibilité aux élections municipales des ressortissants communautaires résidant en France* 78

Article 88-3 de la Constitution - *Avis des assemblées parlementaires sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative* 83

TABLEAU COMPARATIF 87

ANNEXES 91

I. Compte rendu des auditions de la commission 92

- **M. François GOGUEL**, secrétaire général honoraire du Sénat, ancien membre du Conseil constitutionnel 92

- **M. Georges VEDEL**, ancien membre du Conseil constitutionnel, doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences économiques de Paris 96

- **M. Jean GICQUEL**, professeur à l'Université de Paris I 99

- **M. Louis FAVOREU**, président honoraire de l'Université d'Aix-Marseille III 102

- **M. Jacques de LAROSIÈRE**, gouverneur de la Banque de France 105

- **M. Michel VAUZELLE**, garde des sceaux, ministre de la justice 107

- **M. Roland DUMAS**, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, et **Mme Elisabeth GUIGOU**, ministre délégué aux affaires européennes 112

II. Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 du Conseil constitutionnel relative au Traité sur l'Union européenne 117

III. Tableau récapitulatif des modalités d'exercice des compétences visées par le Traité sur l'union européenne 121

IV. Proposition de directive communautaire sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence 126

V. Les révisions constitutionnelles nécessaires chez les douze en raison des dispositions du Traité sur l'union européenne relatives aux élections municipales (document élaboré par le service des affaires européennes) 133

Mesdames, Messieurs,

Le Président de la République, en signant à Maastricht, le 7 février dernier, le Traité sur l'Union Européenne, s'est placé dans l'obligation d'engager le Parlement dans une procédure constitutionnelle sans précédent.

Dans l'histoire déjà longue de la Cinquième République c'est en effet la première fois que le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles plusieurs stipulations d'un engagement international.

Ces stipulations constituent, qui plus est, des points essentiels du traité :

- la participation des «citoyens européens» aux élections municipales, en principe à compter de 1995 ;

- la politique commune des visas en ce qu'elle sera déterminée, à partir de 1996, à la majorité qualifiée par le conseil des ministres des Communautés ;

- et enfin l'introduction d'une monnaie unique, l'ECU au lieu et place du Franc Français, cette substitution devant intervenir au plus tôt le 1er janvier 1997 et au plus tard le 1er janvier 1999.

Compte tenu de cette décision en date du 9 avril 1992 et ainsi que le requiert l'article 54, l'autorisation de ratifier le Traité de Maastricht ne peut donc intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Cette révision présente assurément une originalité : hormis les dispositions immédiatement applicables, elle n'entrera, le cas échéant, en application qu'à la suite de la ratification par le

Parlement français lui-même et à compter de l'entrée en vigueur de ce traité, le 1er janvier 1993, à la condition toutefois que chaque Etat ait déposé son instrument de ratification.

Autrement dit, il suffira qu'un Etat membre n'autorise pas ou reporte *sine die* la ratification pour que la révision de la Constitution, bien qu'approuvée, demeure lettre morte.

Cette particularité mise à part, la révision préalable à la ratification d'un traité ne diffère pas des autres révisions ; elle reste soumise aux dispositions de l'article 89 de la Constitution.

Lorsqu'il est appelé à examiner un projet de loi autorisant la ratification d'une convention internationale, le Parlement est placé devant une alternative : soit autoriser, soit refuser la ratification.

Le traité constitue en quelque sorte un bloc «à prendre ou à laisser».

Tel n'est pas le cas de la révision constitutionnelle..

Le pouvoir constituant est par définition souverain ; il est en tant que tel autonome au sens propre du terme et ne peut être soumis à aucune contrainte.

Lorsqu'il est érigé en pouvoir constituant, le Parlement peut accepter ou refuser en totalité le projet de révision. Il peut tout autant l'accepter en partie, le modifier, le compléter car en matière constitutionnelle, le droit d'amendement n'est soumis à aucune restriction de fond.

L'Assemblée nationale, au cours d'un débat de haute qualité, n'a pas manqué d'exercer son droit d'amendement puisque le texte du projet de loi s'est trouvé complété par plusieurs dispositions :

- la reconnaissance constitutionnelle du français comme langue de la République ;

- le renvoi à la loi organique pour la détermination des statuts des territoires d'outre-mer ;

- l'affirmation de la liberté des Etats membres pour la mise en commun de l'exercice de certaines de leurs compétences ;

- l'introduction d'une procédure de saisine pour avis du Parlement sur les projets d'actes communautaires touchant à des matières législatives.

Dans une révision constitutionnelle, le Sénat dispose dans sa plénitude du même droit d'amendement que l'Assemblée nationale.

Au surplus, le Sénat se trouve sur un pied d'égalité avec l'Assemblée nationale, puisque la révision suppose au préalable l'accord des deux assemblées sur un texte identique, sans possibilité pour le Gouvernement de demander la réunion d'une commission mixte paritaire ou de donner le «dernier mot» à l'Assemblée nationale.

*

* *

Au vu du projet de révision tel qu'il ressort des délibérations de l'Assemblée nationale, votre commission des Lois a considéré que l'essentiel était de permettre au Parlement de répondre, le moment venu, à la question de fond : faut-il oui ou non ratifier Maastricht ?

La logique de l'article 54 commande une approche essentiellement juridique, qui a conduit votre commission à centrer sa réflexion sur les aspects constitutionnels ou plutôt inconstitutionnels du Traité tels qu'ils ont été relevés par le Conseil constitutionnel.

La commission des Lois du Sénat a souhaité rester fidèle à sa vocation réglementaire ; à ce titre, elle s'est gardée d'examiner au fond l'ensemble du Traité, et *a fortiori* de porter tout jugement sur les clauses déclarées conformes à la Constitution.

Toute autre démarche aurait conduit à anticiper sur le débat concernant le Traité et surtout à empiéter sur la compétence de la ou des commissions qui auront à connaître du projet de loi de ratification quand il sera soumis à l'examen du Parlement.

La préoccupation essentielle de la commission des Lois a été de vérifier si le titre additionnel sur les Communautés et l'Union européennes purge les trois griefs d'inconstitutionnalité du Traité relevés par le Conseil constitutionnel.

Parmi les dispositions du projet de révision, l'instauration d'une citoyenneté de l'Union n'a pas manqué de susciter un débat approfondi à l'Assemblée nationale.

A son tour, la commission des Lois y a attaché une attention toute particulière. Quoi de plus normal ? La désignation des conseillers municipaux, –le Conseil constitutionnel l'a lui-même souligné–, a une incidence directe sur l'élection des sénateurs, dont l'élection municipale constitue le premier degré.

L'amendement que votre commission des Lois vous présentera sur ce point reflète l'orientation générale de ses travaux, qui a été de permettre que s'ouvre le débat sur le Traité de Maastricht.

PREMIÈRE PARTIE

LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

I. L'ARTICLE 54 DE LA CONSTITUTION : L'EXIGENCE D'UNE RÉVISION PRÉALABLE À LA RATIFICATION D'UN TRAITÉ CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

Le principe de l'article 54 de la Constitution trouve son origine dans les interrogations juridiques qu'a suscitées la construction européenne à la fin de la IVème République.

Comme l'a résumé René Cassin devant le Conseil d'Etat lors des travaux préparatoires de la Constitution : «*c'est l'histoire non écrite de la C.E.D.*».

Cet article institue donc une procédure permettant au Conseil constitutionnel de vérifier si un engagement international ne comporte pas de clauses contraires à la Constitution.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que ce soit à propos de la construction européenne que l'article 54 reçoive, aujourd'hui, sa première mise en oeuvre.

A. L'ARTICLE 54 PERMET DE DÉNOUER LE CONFLIT ENTRE UN TRAITÉ NON ENCORE RATIFIÉ ET LA CONSTITUTION

La genèse de l'article 54 permet de le considérer comme un «verrou de sécurité» dans la perspective de la construction européenne.

1. La genèse de l'article 54

Le principe de l'article 54 s'explique par les progrès de la construction européenne et les inquiétudes que celle-ci suscitait chez les tenants de la nécessité de préserver l'intégrité de la souveraineté nationale.

Face aux dangers de la supranationalité, ces inquiétudes paraissaient d'autant plus fortes qu'était posé le principe de la supériorité du traité sur la loi.

Au terme d'une réflexion approfondie, les auteurs de la Constitution de la Vème République parvinrent à une solution fondée sur deux principes :

- consacrer la supériorité des engagements internationaux sur le droit interne ;

- en contrepartie, exiger une procédure solennelle d'approbation des traités susceptibles de porter atteinte à la Constitution, et notamment à la souveraineté de la France, en subordonnant leur ratification (et donc leur applicabilité) à une révision constitutionnelle préalable.

L'article 54 vise ainsi à faire en sorte que la Constitution demeure la norme suprême de référence.

2. Pour la première fois, la logique de l'article 54 se trouve devoir être pleinement appliquée

Le projet de révision qui est aujourd'hui soumis à l'approbation du Parlement constitue la première mise en oeuvre de l'article 54.

Avant le 9 avril 1992, et bien qu'il ait été saisi trois fois sur la base de cette disposition, le Conseil constitutionnel n'avait jamais déclaré contraire à la Constitution une clause d'un engagement international.

Des dispositions de la Constitution ainsi que de l'examen des travaux préparatoires, il ressort que cette mise en oeuvre subordonne l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne au respect d'un double impératif :

- une révision constitutionnelle préalable,

- une révision d'une portée suffisante pour que les stipulations du traité qui la nécessitent ne soient plus contraires à la Constitution.

Compte tenu de cette double exigence, le professeur Favoreu a qualifié l'article 54 de «*verrou de sécurité*».

• Le préalable nécessaire : une révision constitutionnelle

Une telle révision ne s'impose pas dans l'ensemble des pays de la C.E.E. Ainsi, aux Pays-Bas, la ratification d'un traité que la Chambre des Députés estime contraire à la Constitution peut être autorisée sans révision constitutionnelle, sous réserve qu'elle obtienne une majorité des deux-tiers dans chacune des deux chambres.

En France, cette révision est une nécessité : une décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la base de l'article 54 n'est pas un simple avis.

Conformément à l'article 62, elle s'impose «*aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles*».

• **Un impératif : une révision d'une portée suffisante**

Même si la décision du Conseil constitutionnel a une portée obligatoire, elle ne s'impose pas en tant que telle au pouvoir constituant.

Elle n'en constitue pas moins une référence nécessaire pour savoir si la révision en cours de discussion est d'une portée suffisante pour permettre au Parlement, le moment venu, de voter le projet de loi autorisant la ratification.

Le Conseil constitutionnel peut être saisi, sur la base de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, de la loi d'autorisation. A cette occasion, le Conseil constitutionnel pourrait décider que, en dépit de l'intervention du pouvoir constituant, certaines dispositions d'un engagement international demeurent contraires à la Constitution. La ratification de cet engagement serait alors impossible.

3. Une procédure sans appel

Quand les Assemblées auront statué, rien n'autorisera plus que leur décision soit remise en cause, car c'est le peuple souverain qui se sera exprimé par ses représentants.

On peut en particulier concevoir que les deux assemblées ne parviennent pas à l'adoption d'un texte identique, ou que s'il est réuni, le Congrès rejette le texte ainsi adopté.

Dans un cas comme dans l'autre, le Président de la République devra considérer la révision comme définitivement rejetée.

En aucun cas il ne pourrait demander directement au peuple de réformer par voie de référendum la décision souveraine du constituant. Une demarche de ce type reviendrait à instituer une procédure d'appel contre le Parlement qui est précisément composé des représentants du peuple. Elle reviendrait à nier les fondements mêmes du mandat représentatif.

Une fois qu'il a opté pour la voie parlementaire, le Chef de l'Etat ne saurait donc changer de procédure, car il n'existe pas de

passerelle entre l'article 11 et l'article 89 ; c'est la transposition dans le domaine constitutionnel du principe général du droit «*una via electa*».

Dès lors que le Président de la République s'est engagé sur la voie de l'article 89, le recours au référendum est subordonné à l'adoption par les deux Assemblées d'un texte identique.

B. LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 54

La saisine du Conseil constitutionnel sur la base de l'article 54 a donné lieu à quatre décisions, dans lesquelles a été, à chaque reprise, invoquée la souveraineté nationale.

On peut soutenir que la jurisprudence du Conseil constitutionnel a quelque peu évolué dans ce domaine, depuis sa première décision du 19 juin 1970 sur les ressources propres de la Communauté.

La distinction que le Conseil constitutionnel avait établie entre les **limitations** de souveraineté (qui, sous certaines conditions, notamment de réciprocité, pouvaient être admises) et les **transferts** de souveraineté (qui sont interdits quelle que soit l'organisation internationale au profit de laquelle ils sont consentis) n'apparaît en effet plus aussi stricte, dans la décision du 9 avril 1992, que dans les précédentes décisions des 29 et 30 décembre 1976 (sur l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes), 29 avril 1978 (relative à l'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international) ou 22 mai 1985 (sur le protocole relatif à l'abolition de la peine de mort).

En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il convient toutefois de relever que la constitutionnalité d'un engagement international demeure subordonnée à deux impératifs essentiels :

- ne pas s'avérer manifestement contraire à une disposition constitutionnelle ou à un principe auquel le Conseil constitutionnel a conféré une valeur constitutionnelle ;

- ne pas mettre en cause les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale.

Aussi demeure-t-il pertinent de considérer, comme M. Patrick Gaïa, dans sa thèse sur «le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne», que :

«*Le principe de souveraineté nationale constitue la pierre angulaire de tout le mécanisme du contrôle au fond opéré par le Conseil constitutionnel sur les engagements internationaux en cours d'insertion dans l'ordre juridique interne*».

*

* *

Si la ratification du traité sur l'Union européenne suppose nécessairement une révision constitutionnelle, la réalisation de celle-ci ne préjugerait en rien de l'entrée en vigueur de l'engagement international en question : d'une part, le Parlement français, ou le peuple consulté sur la base de l'article 11 conserveraient la liberté d'accepter ou de refuser sa ratification ; d'autre part, rien ne permet d'affirmer que le Traité sera ratifié par l'ensemble des Etats signataires, condition pourtant nécessaire à son entrée en vigueur.

Le Parlement est donc appelé à statuer sur un texte dont, hormis les dispositions immédiatement applicables qu'y a introduites l'Assemblée nationale, on ne sait pas s'il recevra une application effective.

Mais, dans le même temps, la ratification ne sera possible que si la révision constitutionnelle tient compte de manière satisfaisante des griefs du Conseil constitutionnel.

II. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 9 AVRIL 1992 : UNE DÉCISION QUI A POSÉ CLAIREMENT LES TERMES DU DÉBAT CONSTITUTIONNEL

Après avoir rappelé les normes de référence du contrôle institué par l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 1992, les a appliquées au Traité sur

l'Union européenne, permettant ainsi de délimiter le débat constitutionnel.

A. LES NORMES DE RÉFÉRENCE DONT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ASSURE LA PROTECTION

Conformément à une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a rappelé trois principes que doit respecter tout engagement international, sauf à subordonner sa ratification à une révision constitutionnelle. Il a cependant innové en admettant pour la première fois, sous certaines conditions, la possibilité de transferts de compétences au profit d'une organisation internationale.

1. L'exigence de réciprocité (15ème alinéa du préambule de la Constitution de 1946)

L'exigence de réciprocité rend acceptables les limitations de souveraineté. C'est pourquoi, dès sa décision du 19 juin 1970, le Conseil constitutionnel s'est efforcé de vérifier que cette exigence était remplie.

Tel est, selon lui, le cas avec le Traité sur l'Union européenne : le fait qu'il ne puisse entrer en vigueur qu'après le dépôt, par tous les Etats, de leurs instruments de ratification, lui confère le caractère d'engagement réciproque.

2. La garantie des droits et libertés des citoyens

Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, cette garantie est au cas présent assurée :

- du fait, d'une part, de l'affirmation de principe, posée par le paragraphe II de l'article F du Traité, selon lequel «*L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...) et tels qu'ils résultent des traditions*

constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire» ;

- en raison, d'autre part, de la garantie représentée par la possibilité d'une intervention de la Cour de Justice des Communautés Européennes pour en assurer le respect, *«notamment à la suite d'actions engagées à l'initiative des particuliers»*.

3. L'absence d'atteinte aux «conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale»

En rappelant, le 9 avril 1992, que l'autorisation de ratifier un engagement international portant *«atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale (...) appelle une révision constitutionnelle»*, le Conseil constitutionnel n'a fait que confirmer une jurisprudence constante depuis sa décision du 19 juin 1970.

Il a en revanche innové en acceptant expressement l'hypothèse d'un traité prévoyant un transfert de compétences au profit d'une organisation internationale, par un considérant de principe ainsi rédigé :

«Le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que (...)la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente (...) investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres».

Un tel considérant marque une évolution par rapport à la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel. En effet, dans sa décision du 19 juin 1970, il avait admis la conformité du traité signé à Luxembourg tout en soulignant que cet engagement ne contenait *«que des dispositions relatives au fonctionnement interne des communautés modifiant la répartition des compétences entre les différents organes de celles-ci»* et n'affectait pas *«l'équilibre des relations entre les communautés européennes, d'une part, et les Etats membres, d'autre part»*. Il semblait donc résulter de cette précision que, *a contrario*, un traité prévoyant un transfert de compétences au profit des communautés aurait été déclaré contraire à la Constitution.

Dans le prolongement de cette décision, le Conseil constitutionnel avait souligné, le 30 décembre 1976, que l'acte qui lui était soumis, et qui ne contenait aucune clause contraire à la

Constitution, ne comprenait «*aucune disposition ayant pour objet de modifier les compétences et pouvoirs limitativement attribués dans le texte des traités aux communautés européennes*».

La décision du 9 avril 1992 marque donc bien une évolution par rapport à celles de 1970 et 1976. Le Conseil Constitutionnel s'est notamment référé au quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 selon lequel la France «*se conforme aux règles du droit public international*» et notamment à la règle «*pacta sunt servanda*». **Il a validé la construction européenne** en admettant à cet effet des transferts de compétences. Il a cependant bien pris soin de préciser que ceux-ci ne sauraient porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Dans sa décision du 22 mai 1985, le Conseil Constitutionnel a précisé que l'une des conditions que doit remplir un engagement international pour ne pas porter atteinte à la souveraineté nationale est la possibilité de sa dénonciation, même si elle est soumise à certaines conditions (absence d'effet rétroactif, délais de préavis...).

Il n'est pas pour autant nécessaire qu'il comporte une clause expresse de dénonciation. Comme le soulignait le Conseil Constitutionnel, le 25 juillet 1991, à propos des Accords de Schengen «*l'absence de référence à une clause de retrait ne saurait constituer en elle-même un abandon de souveraineté*».

L'important est que le transfert de compétences n'apparaisse pas irréversible, car, dans ce cas, l'Etat perdrait en fait «la compétence de sa compétence».

Si le transfert de compétence était au contraire irréversible, il y aurait en fait transfert de souveraineté, lequel est incompatible avec les fondements mêmes de la Constitution.

Ce point a été soulevé dès 1977 par MM. FAVOREU et PHILIP dans leur commentaire sur la décision du 30 décembre 1976. A propos de la distinction entre limitation et transfert de souveraineté, ils précisent :

«Il semble qu'il y ait plus qu'une différence de degré entre ces deux notions. Il peut y avoir "limitation de souveraineté", c'est-à-dire limitation des pouvoirs de la puissance étatique lorsque ces limitations sont consenties par le traité au profit d'une organisation internationale, c'est-à-dire d'une entité non souveraine. En revanche, il y a "transfert de souveraineté" lorsque l'abandon est définitif, va

au-delà d'une simple délégation de compétences et se fait au profit d'une entité souveraine ou en voie de le devenir».

La souveraineté nationale étant inaliénable, elle ne saurait faire l'objet d'un transfert, même partiel, au profit d'une organisation internationale.

Ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dès 1976, «*aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit*».

La distinction entre transferts de compétences et transferts de souveraineté apparaît ainsi essentielle au regard de l'introduction des engagements internationaux dans le droit interne : les premiers sont, sous certaines conditions, autorisés ; les seconds ne sauraient se concevoir en raison du caractère indivisible et inaliénable de la souveraineté.

B. LES STIPULATIONS DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE DÉCLARÉES CONTRAIRES À LA CONSTITUTION

1. Le droit de vote et l'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales

L'article 8 B, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne prévoit que «*tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat*».

Pour déclarer cette stipulation contraire à la Constitution, le Conseil constitutionnel s'appuie à la fois sur l'article 3 de la Constitution et sur la place du Sénat au sein des institutions.

Le Sénat, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales, doit être élu par un corps électoral qui en est l'émanation. Ainsi, la désignation des sénateurs procède, indirectement, mais en droite ligne, des élections municipales.

Or, le Sénat participe en tant qu'assemblée parlementaire à l'exercice de la souveraineté nationale, laquelle, en vertu de l'article 3 précité, «*appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*». C'est pourquoi, ainsi que

l'exige le même article, seuls les «*nationaux français*» sont électeurs et éligibles aux élections municipales.

Le projet de loi constitutionnelle tente de prendre en compte cette exigence en prévoyant d'insérer dans la Constitution un article 88-2 visant à instituer une dérogation au principe posé par l'article 3 au profit des ressortissants des Etats membres résidant en France et pour les élections municipales.

Il s'efforce par ailleurs de concilier cette réalité avec l'influence de ces élections sur la désignation des sénateurs en prévoyant d'interdire aux élus bénéficiaires de cette dérogation l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint au maire ainsi que leur participation aux élections sénatoriales.

Il convient à cet égard de souligner que, conformément aux dispositions de l'article 8 B du Traité, le projet de loi constitutionnelle ouvre un droit à l'éligibilité mais ne précise aucunement que les ressortissants communautaires doivent disposer au sein du conseil municipal d'un rôle identique à celui des conseillers municipaux nationaux.

L'exclusion des ressortissants communautaires des fonctions de maire, telle qu'elle est proposée par le projet de loi, procède de cette logique : le Traité ouvre le droit à élire les conseillers municipaux ou à y être soi-même élu, et rien d'autre.

2. L'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques

L'un des objectifs du Traité sur l'Union européenne, ainsi que l'énonce son article B, est la promotion d'un progrès économique et social équilibré. A cette fin, il prévoit notamment «*l'établissement d'une Union économique et monétaire comportant à terme une monnaie unique*».

Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, la réalisation de cette Union doit comprendre trois phases :

- une étroite coordination des politiques économiques des Etats membres dès l'entrée en vigueur du traité ;

- à partir du 1er janvier 1994, en vertu du chapitre IV du titre VI du Traité, commence la deuxième phase, laquelle doit voir la mise en oeuvre d'un dispositif plus contraignant pour les Etats : prohibition de toute restriction aux mouvements de capitaux (y compris à l'égard des Etats tiers) et du financement des déficits publics par voie de découverts bancaires. De plus, chaque Etat doit s'efforcer d'éviter des déficits publics excessifs. Un Institut Monétaire Européen (I.M.E.), doté de la personnalité juridique, est créé afin notamment de renforcer la coopération entre les banques centrales nationales et la coordination des politiques monétaires.

Il convient de noter que le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré ces stipulations contraires à la Constitution. Malgré les contraintes qu'elles font peser sur les Etats, elles ne portent donc pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

- la troisième phase dont l'entrée en vigueur est prévue au plus tard pour le 1er janvier 1999 marquera la mise en oeuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques. Ce sont les dispositions applicables à partir du début de cette troisième phase que le Conseil constitutionnel a jugées contraires à la Constitution. Il a ainsi estimé que, outre l'article B du Traité sur l'Union européenne, certains nouveaux articles du Traité C.E.E. rendaient nécessaire une révision de la Constitution :

• l'article 3 A, paragraphe 2, en tant qu'il prévoit l'instauration d'une monnaie unique (l'ECU) et d'une politique monétaire et de change unique ;

• l'article 105, paragraphe 2, qui définit les missions fondamentales du futur système européen de banques centrales (S.E.B.C.) constitué des banques centrales des Etats membres et lui confie notamment la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire unique ;

• l'article 105 A prévoyant de confier à la future banque centrale européenne (B.C.E.) le monopole de l'émission des billets de banque dans la Communauté et subordonnant à son approbation l'émission des pièces par les Etats membres ;

• l'article 107 posant le principe de l'indépendance de la banque centrale européenne et des banques centrales nationales ;

• l'article 109 relatif au taux de change de la future monnaie unique ;

• l'article 109 G, alinéa 2, prévoyant le principe de la fixation irrévocable de la valeur de l'Ecu dès le début de la troisième phase ;

• l'article 109 L, paragraphe 4, prévoyant la fixation irrévocable par le Conseil du taux de conversion des monnaies et l'accession de l'ECU au statut de «*monnaie à part entière*».

Par voie de conséquence, les autres stipulations considérées comme indissociables de ces articles ont été déclarées contraires à la Constitution.

L'inconstitutionnalité des dispositions précitées résulte du fait qu'elles priveraient un Etat membre «*de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*».

C'est pourquoi, le projet de loi constitutionnelle a pour objet d'insérer dans la Constitution un article 88-1 selon lequel la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne.

3. La politique commune de visas

L'article G du traité sur l'Union européenne prévoit d'ajouter au traité instituant la Communauté européenne un article 100 C dont le premier paragraphe pose le principe d'une politique commune des visas à l'égard des pays tiers.

L'objectif est l'institution d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres. Le paragraphe 3 de cet article prévoit notamment que, à compter du 1er janvier 1996, la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis de ce visa sera fixée par le Conseil à la majorité qualifiée.

Pour déclarer le paragraphe 3 contraire à la Constitution, le Conseil constitutionnel se fonde sur le fait qu'il est susceptible d'affecter «*les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*». Il précise que cette potentialité n'existerait pas si, comme cela doit être le cas jusqu'en 1996, demeurait appliquée la règle de l'unanimité. Compte tenu de l'impossibilité de renégocier le traité, c'est une modification de la Constitution qui est alors nécessaire.

C'est pourquoi le projet inclut dans le champ d'application de l'article 88-1 les règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne.

*

* *

Il apparaît aujourd'hui certain que la stipulation du Traité sur l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales au bénéfice des ressortissants communautaires résulte d'une demande du Gouvernement français.

Cette demande, quoique manifestement contraire à la Constitution française, n'a fait l'objet d'aucune clause de réserve lors de la négociation. Le Gouvernement n'a donc pas usé d'une faculté que d'autres pays (la Grande-Bretagne ou le Danemark) ont quant à eux mise en oeuvre.

Cette clause existe. Elle n'est pas juridiquement détachable du reste du Traité. Ne pas l'admettre dans le cadre de la présente révision conduirait à devoir renégocier le Traité.

Dans ces conditions, au vu de la décision du 9 avril 1992 qui a clairement posé les termes du débat constitutionnel, il appartient au pouvoir constituant, et ce **sans porter atteinte aux fondements de la souveraineté nationale qui est inaliénable**, de lever trois hypothèques relatives respectivement à la citoyenneté de l'Union, à l'Union économique et monétaire européenne et à la politique commune des visas.

DEUXIÈME PARTIE

LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DÉBAT DE QUALITÉ QUI A AMÉLIORÉ SUBSTANTIELLEMENT LE PROJET DE RÉVISION

A l'issue de ses travaux, l'Assemblée nationale a adopté sur le rapport complet et détaillé de M. Gérard Gouzes, président de la commission des Lois, un texte comportant des modifications importantes par rapport au projet initial de révision.

I. DEUX AMENDEMENTS À LA LISIÈRE DU CADRE DE L'ARTICLE 54

A. L'ARTICLE PREMIER A SUR LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DU FRANÇAIS COMME LANGUE DE LA RÉPUBLIQUE

L'Assemblée nationale a jugé que ce rappel s'imposait. Au delà du caractère séduisant de cette initiative, il convient pourtant d'observer que la disposition soumise à l'examen du Sénat soulève une difficulté rédactionnelle non négligeable.

Indiquer en effet que «*Le français est la langue de la République*» peut laisser supposer que la République entend s'approprier une langue également pratiquée par tous les Etats ou communautés francophones.

Cet article devra donc être remanié pour témoigner qu'en dehors de la France, la langue française est aussi le bien commun de l'ensemble des francophones.

B. L'ARTICLE PREMIER B SUR LE STATUT DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Cet article élève à la valeur organique le statut des T.O.M.

Il tend à renforcer les garanties constitutionnelles du respect des intérêts spécifiques de ces territoires au sein des intérêts de la République, notamment à l'égard de l'Europe communautaire.

II. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

A. L'ARTICLE 88-1 A : UN CHOIX LIBREMENT CONSENTI PAR LES ÉTATS EN VUE DE L'EXERCICE EN COMMUN DE CERTAINES COMPÉTENCES

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel définissant les modalités de participation de la France aux Communautés européennes et à l'Union européenne, fondée sur trois principes :

-l'adhésion en vertu d'un libre choix,

-l'absence de structure fédérale : l'Europe communautaire demeure une communauté d'Etats,

-l'exercice en commun de compétences : cet exercice en commun ne saurait s'analyser comme un transfert à l'Europe communautaire de la souveraineté des Etats qui la composent.

On ne peut que saluer cette initiative, puisqu'elle insère dans la Constitution même des principes essentiels qui fondent l'adhésion de la France aux institutions communautaires.

Il est à cet égard paradoxal de constater qu'en dépit de l'ancienneté de l'engagement de la France dans la construction communautaire, aucune disposition constitutionnelle spécifique ne

permet d'établir la nécessaire distinction juridique entre les Communautés européennes et les autres organisations internationales dont la France est membre.

Dans cette optique, l'article 88-1 A constitue le rappel fort opportun des finalités du dispositif communautaire, ainsi que de la nature et des limites des engagements auxquels la France a souscrit en ratifiant les traités institutifs.

L'article 88-1 A précise ainsi que les Communautés européennes et l'Union européenne sont constituées d'«*Etats*», dont l'adhésion aux Traités institutifs s'est effectuée «*librement*».

Cette disposition permet de rappeler que, quel que soit le degré de l'«intégration des Etats» dans le système communautaire, celui-ci ne peut imposer des contraintes qui excèderaient la portée de cette libre adhésion, ni *a fortiori* être considéré comme un système fédéral qui se superposerait à chacun des Etats qui le composent.

Cette logique est d'ailleurs mise en exergue par les dispositions finales de cet article, qui précisent que la libre adhésion des Etats aux Traités a pour objectif «*d'exercer en commun certaines de leurs compétences*».

Le présent article permet ainsi de mieux mesurer la différence fondamentale de nature entre l'exercice en commun de certaines compétences étatiques et un transfert pur et simple de la souveraineté nationale.

Au cas présent, la Constitution n'autorisera bien que cet exercice en commun des compétences dans le cadre communautaire, et non un quelconque transfert de la souveraineté nationale vers les Communautés ou l'Union européenne.

Trois mécanismes du droit international permettent par ailleurs de s'assurer qu'en cas de changement de circonstances, les intérêts fondamentaux de la France pourraient être sauvegardés.

1. Les mécanismes de sauvegarde tirés du droit international public général : la clause «rebus sic stantibus»

La règle du droit international «Pacta sunt servanda», consacrée par l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, confère aux engagements internationaux leur caractère obligatoire et impose aux Etats parties une exécution de bonne foi.

Néanmoins, cette règle n'interdit pas la dénonciation d'un traité.

Ainsi que l'a très utilement rappelé le Doyen Georges VEDEL, ancien membre du Conseil constitutionnel, lors de son audition par votre commission des Lois le 20 mai dernier, **aucun traité n'est irréversible** : non seulement il peut organiser lui-même sa modification, mais la règle «*pacta sunt servanda*» ne s'applique que si perdurent les circonstances qui ont entouré sa conclusion. Ce principe, partie intégrante du droit international public, est parfaitement résumé dans le brocard «*omnis conventio intelligitur rebus sic stantibus*».

Ainsi, dans sa décision de 1991 relative aux Accords de Schengen, le Conseil constitutionnel a posé en principe que «*l'absence de référence à une clause de retrait ne saurait constituer en elle-même un abandon de souveraineté*».

Différentes circonstances permettent donc à un Etat de ne plus être lié par un engagement international :

- la première est le consentement de l'ensemble des autres Etats parties, comme l'énonce le protocole de Londres du 18 janvier 1871 : un Etat «*ne peut se délier des engagements d'un traité (...) qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes au moyen d'une entente amiable*» ;

- contrairement à ce que laisse supposer la rédaction restrictive du protocole de Londres, il existe d'autres circonstances permettant à un Etat de ne plus exécuter un traité. Ainsi, l'article 61 de la Convention de Vienne évoque-t-il la «*survenance d'une situation rendant l'exécution impossible*».

Plus largement, le droit international exclut qu'un Etat puisse contracter des engagements perpétuels.

Certes, il existe certains traités, -comme les traités de frontières-, qui, par nature, sont quasiment impossibles à dénoncer unilatéralement sans risque de conflit majeur entre les Parties.

Mais la Convention de Vienne admet, même en cas de silence d'un traité sur ce point, que sa dénonciation puisse être fondée sur une **autorisation implicite** et résulter soit de la nature du traité lui-même, soit des intentions des Parties.

Le problème de la dénonciation d'un traité ne tient donc pas à une prétendue irréversibilité qui serait posée par la règle *pacta sunt servanda*. L'existence de la clause tacite *rebus sic stantibus* n'est

en effet pas contestée. C'est sa mise en oeuvre qui peut susciter des difficultés.

L'article 62 de la Convention de Vienne, tout en reconnaissant que le changement de circonstances peut mettre fin au traité, exige :

- qu'il s'agisse d'un changement fondamental ;

- que les circonstances qui ont changé constituent la base essentielle du consentement initial des Parties ;

- et que ce changement ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité (un changement politique interne n'autorise donc pas la dénonciation ; une telle dénonciation contredirait d'ailleurs le principe de la continuité de l'Etat).

2. Un mécanisme propre à la construction communautaire : l'Arrangement de Luxembourg, confirmé par la déclaration de Stuttgart, reprise dans l'Acte unique européen

La déclaration commune adoptée par le Conseil des Communautés européennes en janvier 1966 à Luxembourg est ainsi rédigée :

« Lorsque, dans le cas d'une décision susceptible d'être prise à la majorité, sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts et ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité.

« En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la décision devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

« Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

«Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise selon la procédure normale des travaux de la Communauté.»

En vertu de cette déclaration, plus couramment appelée «Compromis de Luxembourg», un accord unanime est donc nécessaire pour les questions mettant en cause des intérêts «très importants» pour un ou plusieurs partenaires.

Une telle déclaration n'est pas sans lien avec la clause *«rebus sic stantibus»* : s'il est possible dans des circonstances exceptionnelles de ne plus appliquer un engagement, à plus forte raison peut-on refuser de prendre une décision.

Or, à plusieurs reprises, le Gouvernement a rappelé son attachement au Compromis de Luxembourg :

• En 1983, M. Pierre MAUROY, alors Premier ministre, a fait inscrire, en annexe de la «Déclaration solennelle sur l'Union européenne», adoptée à Stuttgart, une déclaration française aux termes de laquelle *«la présidence aura recours au vote lorsque les traités le prévoient, étant admis que le vote sera différé si un ou plusieurs Etats membres le demandent au nom de la défense d'un intérêt national essentiel en rapport direct avec le sujet en question, ce qu'ils confirment par écrit»*.

Cette déclaration a été visée dans le Préambule de l'Acte unique européen.

• Lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de révision constitutionnelle, M. Pierre BÉRÉGOVOY, Premier ministre, a procédé à un rappel formel :

«La France n'a jamais renoncé et ne renoncera pas au droit de protéger, en cas de crise grave, ses intérêts fondamentaux. Demeure donc l'engagement mutuel des Etats de continuer à chercher un accord entre eux tous quand l'unanimité n'aura pas pu être recueillie et que l'application de la règle majoritaire mettrait en cause les intérêts jugés vitaux par l'un d'entre eux».

Ces dispositions sont encore en vigueur et pourraient parfaitement être invoquées par la France à l'encontre d'une décision susceptible de porter atteinte aux intérêts essentiels français.

On aurait certes pu envisager de les faire figurer dans la Constitution. Cette démarche apparaît toutefois inutile, du fait que l'arrangement de Luxembourg, réaffirmé à Stuttgart, est toujours en

vigueur et peut, le cas échéant, produire pleinement ses effets dans l'ordre juridique communautaire.

Il en résulte que, malgré l'accroissement du nombre des décisions pour lesquelles la majorité qualifiée sera requise, l'unanimité, seule garante de l'intangibilité de la souveraineté nationale, restera nécessaire pour l'adoption d'une mesure mettant en cause les intérêts fondamentaux de la France.

3. La prise en compte par le Traité de Maastricht lui-même de certaines circonstances particulières

Le Traité sur l'Union européenne prévoit certaines adaptations aux principes qu'il pose à propos de l'U.E.M. et de la politique des visas.

Ainsi, pour la deuxième phase de l'U.E.M., l'article 109 I, § 1, énonce :

«En cas de crise soudaine dans la balance des paiements (...), l'Etat membre intéressé peut prendre, à titre conservatoire, les mesures de sauvegarde nécessaires».

De même, l'article 109 L § 4 prévoit que les taux de conversion des monnaies seront fixés par le Conseil **statuant à l'unanimité** des Etats qui entreront dans la troisième phase.

Quant à l'article 100 C § 5, relatif à la politique des visas, il précise lui-même qu'il *«ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure».*

Cette disposition permettrait en particulier de rétablir temporairement et à titre unilatéral l'obligation de visa si la situation internationale le justifiait.

B. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DE SOUVERAINETÉ LIÉS À L'U.E.M. ET À LA POLITIQUE COMMUNE DES VISAS (art. 88-1)

L'Assemblée nationale a adopté sans modification cet article.

Au cours du débat à l'Assemblée nationale, il a été considéré que la France peut s'engager dans l'U.E.M. et la politique commune des visas sans abandonner pour autant les prérogatives essentielles de sa souveraineté.

1. Le remplacement du Franc par l'Ecu dans le cadre de l'U.E.M.

La réalisation de l'U.E.M. conduirait au remplacement des monnaies nationales par l'ECU (European Currency Unit), qui deviendrait ainsi une monnaie à part entière.

Dans cette perspective, l'analyse des relations entre la souveraineté et la monnaie apparaît nécessaire. Celle-ci est-elle un attribut de celle-là ? Existe-t-il une souveraineté monétaire dont la sauvegarde serait indispensable à celle la souveraineté *lato sensu ?*

La réponse à cette question doit, semble-t-il, être négative. Certes, il est usuel de ranger l'émission de monnaie parmi les fonctions régaliennes. La réalisation de l'U.E.M. devrait d'ailleurs aboutir à un transfert de compétences relevant aujourd'hui de l'Etat au profit d'organes communautaires : le ministère des Finances ne pourrait plus intervenir dans la fixation du niveau des taux d'intérêt, les réserves officielles de la Banque de France seraient détenues et gérées par le système européen des banques centrales (S.E.B.C.), lequel aurait pour objectif principal, en vertu de l'article 105 § 1, le maintien de la stabilité des prix.

De telles responsabilités incomberaient à des organes indépendants, ainsi que l'exige l'article 107, et dont les membres ne seraient pas élus : selon l'article 109 A, «*le conseil des gouverneurs de la B.C.E. se compose des membres du directoire de la B.C.E. et des gouverneurs des banques centrales nationales*».

Sur ce point, M. Jacques de LAROSIÈRE, Gouverneur de la Banque de France, a émis devant votre commission des Lois un avis

favorable sur le principe de l'indépendance des organes chargés de définir et de mettre en oeuvre la politique monétaire de l'Union.

La stabilité d'une monnaie constituant un bien collectif à préserver, il ne lui a pas paru choquant de la confier à des personnes bénéficiant de la plus large autonomie. Il a même estimé qu'une telle indépendance, qui existe dans une démocratie comme les Etats-Unis, apparaissait nécessaire dans une union monétaire où il convient d'éviter que les décisions puissent être prises en fonction des instructions des différents gouvernements.

Un tel système, outre qu'il se révèlerait difficile à appliquer, réduirait à néant la condition essentielle de l'efficacité de la politique monétaire, à savoir la rapidité de sa mise en oeuvre.

Il a ajouté que l'indépendance des organes chargés de la conduite de la politique monétaire européenne ne signifiait pas l'absence de tout lien avec le pouvoir politique dans la mesure où les gouverneurs des banques centrales demeureraient nommés par les autorités politiques nationales, le président de la Banque centrale européenne étant lui-même désigné par le Conseil européen. Il a également fait observer que le Parlement européen pourrait entendre les responsables de la Banque centrale européenne.

Aussi bien, la France peut consentir à transférer à la Communauté européenne sa compétence monétaire, sans aliéner pour autant sa souveraineté, d'autant que la Banque de France jouera un rôle essentiel au sein du Système Européen de Banques centrales.

2. La politique commune des visas : un transfert de compétence assorti d'importantes clauses de sauvegarde

• Les mesures prévues par le Traité en matière de politique commune des visas

L'article 100 C du Traité sur l'Union européenne modifiera de façon sensible le régime juridique de délivrance des visas aux ressortissants des Etats tiers souhaitant entrer sur le territoire de l'Union.

Ce régime sera désormais défini par la Communauté européenne, dans le cadre d'une politique commune des visas (cette expression n'apparaît toutefois pas dans le corps du Traité).

Dans une première phase comprise entre la date d'entrée en vigueur du traité et le 31 décembre 1995, ce sera en effet le Conseil, «*statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen*», qui déterminera la liste des pays tiers dont les ressortissants devront être munis de visas lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union.

Dans la seconde phase, c'est-à-dire à compter du 1er janvier 1996, les décisions en matière de visas seront adoptées par le Conseil, **mais désormais à la majorité qualifiée.**

Ce dispositif en deux étapes signifie concrètement qu'à terme, la France cessera de déterminer en toute autonomie les Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer sur le territoire de la République.

Il convient toutefois de souligner que l'article 100 C § 5 ménage une faculté pour les Etats de sauvegarder leurs intérêts fondamentaux.

Cette disposition prévoit en effet que «*le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure*».

En tout état de cause, cette réserve pourrait amener un Etat à refuser à un étranger l'entrée sur son territoire national, fût-il muni d'un visa en bonne et due forme délivré selon les modalités fixées par le Conseil.

Lors des travaux de votre commission des Lois, notre excellent collègue Paul Masson a souligné l'importance essentielle de cette stipulation.

Il convient en effet que confrontée à des circonstances particulières (menaces terroristes, tensions internationales, accroissement subit de la pression migratoire, etc...), la France reste en mesure de faire prévaloir immédiatement ses intérêts essentiels en rétablissant si nécessaire et en toute autonomie l'obligation de visa.

Votre commission des Lois a fait sienne cette interprétation de l'article 100 C § 5. A toutes fins utiles, votre rapporteur ne manquera pas de recueillir au cours de la séance publique toutes les indications ou assurances souhaitables aussi bien sur la portée juridique exacte que sur les modalités concrètes de mise en oeuvre de cette mesure de sauvegarde.

Par ailleurs, notre excellent collègue Daniel MILLAUD a rappelé à la commission que les Territoires d'outre-mer sont

simplement associés au système communautaire et ne devraient donc pas être concernés par les nouvelles règles de franchissement des frontières extérieures de la Communauté au sens de l'article 100 C du Traité sur l'Union européenne.

La commission s'est associée à cette analyse et, là encore, a chargé son rapporteur de demander au Gouvernement en séance publique la confirmation de cette interprétation.

• La portée de l'article 100 C au regard des règles de fond de la souveraineté nationale

Cet article affecte-t-il les fondements mêmes de la souveraineté nationale ?

La réponse à cette question est peut-être négative.

En premier lieu, il faut souligner que le seul fait, pour un étranger, de détenir un visa régulier ne constitue pas en soi-même un droit inconditionnel et absolu à franchir la frontière de l'Etat qui l'a délivré.

D'autre part, le visa n'est qu'un instrument somme toute parcellaire et mineur de mise en oeuvre des politiques nationales d'immigration, que l'article K 1-3° du Traité sur l'Union européenne préconise certes de rapprocher, sans toutefois instituer à cette fin des mécanismes communautaires contraignants. Il en va de même, conformément à l'article K 1-2° du Traité, des «*règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement*».

Il résulte du rapprochement de ces diverses dispositions que la compétence qui serait désormais exercée par le Conseil, d'abord à l'unanimité puis à la majorité qualifiée, ne porte que sur la seule fixation d'une liste commune de pays soumis à l'obligation de visa, mais demeure sans incidence sur la mise en oeuvre des législations nationales sur l'entrée et le séjour des étrangers.

On peut donc admettre que le transfert de compétence opéré par l'article 100 C , s'il modifie bien les conditions d'exercice de la souveraineté nationale, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel, ne porte pour autant pas atteinte aux fondements mêmes de cette dernière.

L'entrée d'un étranger sur le territoire de la République demeure une compétence essentiellement nationale, et continuerait d'assujettir aussitôt et *ipso jure* celui-ci à toutes les règles du droit

français, sans qu'en elle-même cette entrée ne lui donne aucunement vocation à s'agréger dans le corps de la Nation.

On doit d'ailleurs constater que contrairement au droit de la nationalité, expressément visé à l'article 34 de la Constitution, les principes généraux du droit d'entrée et de séjour des étrangers en France ne constituent pas un régime juridique d'ordre constitutionnel.

A fortiori notre Constitution est-elle muette sur les modalités d'attribution des visas, et plus généralement sur le régime de délivrance et de vérification des divers documents et instruments du contrôle administratif exigés lors du franchissement des frontières nationales (passeport, etc...).

Le transfert de l'exercice de cette compétence de souveraineté à un organe international où la France est représentée, en vertu d'un traité qu'elle a dûment ratifié, et dans un cadre multilatéral fondé sur la réciprocité, n'affecte pas au-delà la substance même de cette souveraineté nationale.

Ce transfert ne représenterait d'ailleurs pas une innovation juridique majeure, du fait de l'encadrement croissant par le droit international de la politique française des visas.

L'ordonnance de 1945 indique d'ailleurs expressément que les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire de la République sont régies non seulement par le droit national, mais également par les engagements internationaux (bilatéraux ou multilatéraux) auxquels la France est partie.

C'est ainsi qu'un nombre considérable d'accords internationaux lient déjà la France en matière d'attribution des visas.

La convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 représente à cet égard un exemple significatif d'auto-limitation de la souveraineté, consentie en vue d'organiser dans un cadre collectif une politique européenne des visas.

Il convient de surcroît de souligner que la politique commune des visas ne devrait pas affecter la politique française d'immigration, puisque dans ce domaine le Conseil ne disposera que de compétences de recommandation (articles K 1-3° et K 3 du Traité).

Notre excellent collègue, M. Paul MASSON, a d'ailleurs tenu à demander sur ce point toutes les assurances souhaitables à M. Roland DUMAS, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, lors de son audition par votre commission des Lois, le 20 mai dernier. Le ministre d'Etat a confirmé que le transfert de compétence opéré

par l'article 100 C en vue de la politique commune des visas ne saurait donner compétence à la Commission en matière de politique d'immigration.

En dépit des aménagements constitutionnels qu'il suppose, le dessaisissement limité opéré par l'article 100 C n'exéderait donc pas le cadre des transferts maximum qu'un Etat souverain peut consentir sans que sa souveraineté globale soit remise en cause, aussi bien dans l'ordre juridique interne que dans l'ordre juridique international.

III. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT AU PROCESSUS COMMUNAUTAIRE

Le débat devant l'Assemblée nationale a permis de prendre la mesure du «déficit démocratique», maintes fois dénoncé, de la construction européenne.

Les Parlements demeurent les meilleurs garants de la compétence législative des Etats et du principe de subsidiarité. Ils doivent donc être associés, par les procédures adéquates, au processus communautaire.

A cette fin l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel instituant une procédure de soumission pour avis des propositions d'actes communautaires ; les avis seraient émis soit en séance publique, soit par une délégation spécialisée, dans des conditions déterminées par une loi ultérieure.

Dans son principe, cette proposition doit être approuvée, puisqu'elle consacrera de la façon la plus solennelle le rôle du Parlement en matière européenne.

IV. LES DROITS ÉLECTORAUX DES CITOYENS EUROPÉENS

L'Assemblée nationale, tout en approuvant le principe, a souhaité renforcer sur ce point les garanties du respect de la souveraineté nationale.

Elle a adopté à cette fin un amendement renvoyant à une loi organique le soin de transposer dans le droit interne le dispositif que le Conseil sera amené à élaborer en vue de l'exercice des droits reconnus par le Traité.

Il s'agit d'une adjonction que l'on doit considérer comme indispensable, même si ses modalités doivent faire l'objet d'un examen approfondi et être, le cas échéant, modifiées en vue d'en renforcer la portée effective.

Le droit de vote des ressortissants communautaires est en effet la stipulation la plus délicate du Traité de Maastricht, dans la mesure où le Conseil constitutionnel a montré qu'elle entre en conflit direct avec la Constitution française.

A cet égard, la solution retenue par l'Assemblée nationale, à savoir le renvoi à une loi organique pour définir les modalités d'application de cette disposition, représente une première garantie juridique dont il conviendra de mesurer exactement la portée.

TROISIÈME PARTIE

LA PRÉOCCUPATION ESSENTIELLE DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : PERMETTRE AU SÉNAT L'EXERCICE DE SON POUVOIR CONSTITUANT DANS SA PLÉNITUDE

Trois considérations ont orienté la réflexion de la commission.

Elle n'a pas décelé de vice juridique rédhibitoire qui doive conduire à s'opposer à la révision constitutionnelle et interdire du même coup au Parlement de se prononcer, le moment venu, sur la ratification du Traité de Maastricht. Son intervention a consisté en l'occurrence à permettre que ce débat s'ouvre afin que chacun puisse se prononcer sur le Traité.

Les précautions nécessaires doivent être prises pour que la révision constitutionnelle ne porte pas atteinte aux prérogatives essentielles de la souveraineté nationale. La commission a donc cherché à assortir la révision constitutionnelle des garanties souhaitables.

En tout état de cause, la commission des Lois a pris acte des avancées sensibles résultant des travaux de l'Assemblée nationale. Saisie d'un projet de révision constitutionnelle à la suite de la mise en oeuvre de l'article 54, la commission n'avait pas à anticiper le débat de ratification en se prononçant dès à présent sur l'opportunité du traité qui motive son intervention.

A propos de l'importance des transferts de compétences au profit du Conseil des Ministres des Communautés, votre commission a

été amenée à constater que le Traité de Maastricht constituait une nouvelle étape significative vers le «tout communautaire».

Hormis la défense nationale, il paraît désormais difficile de trouver un secteur de la vie publique qui échappe à la «boulimie» communautaire.

Cette évolution ne doit pas conduire à une remise en cause insidieuse de l'équilibre des compétences entre les Gouvernements et les Parlements nationaux qui doivent veiller à sauvegarder leurs compétences naturelles tant dans l'élaboration des normes légales que dans le contrôle de l'action gouvernementale.

I. LA NÉCESSITÉ DE COMBLER LE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DANS LE PROCESSUS COMMUNAUTAIRE : L'ASSOCIATION DU PARLEMENT FRANÇAIS À L'ÉLABORATION DE LA NORME EUROPÉENNE

Ainsi que le Parlement européen l'a lui-même constaté, l'extension des compétences des Communautés ne doit pas se traduire par le dessaisissement des Parlements nationaux.

L'expérience montre malheureusement que les Parlements nationaux sont trop souvent relégués au rang de chambres d'enregistrement des décisions prises au niveau des instances communautaires.

A LA DÉRIVE COMMUNAUTAIRE : UN RISQUE RÉCURRENT POUR LES ÉQUILIBRES INSTITUTIONNELS INTERNES

Le Traité sur l'Union européenne, comme en 1986 l'Acte Unique Européen, représente une nouvelle étape du processus de construction communautaire entrepris depuis 1957 avec la signature du Traité de Rome.

Ces traités étendent progressivement les domaines d'intervention de la Communauté européenne.

Force est de reconnaître que cette extension horizontale s'inscrit elle-même dans un contexte de dérive communautaire qui porte atteinte au principe de subsidiarité :

- la Communauté étend ses interventions dans des domaines qui n'entretiennent plus réellement des rapports avec les objectifs des traités institutifs ;

- par une précision croissante des directives, la Communauté confine les Parlements nationaux dans un rôle qui, de plus en plus, s'apparente à celui de simples chambres d'enregistrement.

1. Le Parlement ne risque-t-il pas de devenir un législateur auxiliaire ?

Selon M. Jacques Delors, Président de la commission des Communautés Européennes, le principe de subsidiarité, dont l'origine signifie «*que le Gouvernement central partage les compétences avec les entités existantes en veillant à ce que toutes les décisions soient prises à l'échelon le plus proche possible du citoyen*».

Une expression similaire est retenue par le préambule du Traité sur l'Union européenne (article 3B) : «*Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée être mieux réalisés au niveau communautaire*».

L'article A proclame en outre :

«*Le présent Traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens.*»

Or, peut-on réellement considérer que les institutions communautaires se conforment au principe de subsidiarité et se cantonnent aux objectifs véritables des traités institutifs lorsqu'en application de l'article 235 du Traité de Rome, le Conseil prend une directive concernant, par exemple, la conservation des oiseaux sauvages, ou une recommandation relative à la garde des enfants ?

C'est encore sur le fondement de l'article 235 que la commission de Bruxelles a cru devoir élaborer une proposition de directive sur le droit de suffrage des citoyens européens : en l'occurrence elle a estimé que le droit de vote des ressortissants communautaires était une condition d'exercice du droit de libre circulation des personnes dans l'espace européen. Notre excellent collègue, M. Jacques Genton, Président de la Délégation du Sénat pour les Communautés, a jugé «*fort sollicitée la filiation entre la libre circulation et le droit de vote aux municipales*».

Fort heureusement, aucune suite n'a été donnée à ce projet en raison sans doute des problèmes constitutionnels soulevés dans la plupart des Etats membres.

Force est en effet de faire observer qu'en dépit des termes très larges de l'article 235, cette question ne relevait pas du niveau de la directive, mais d'une décision du Conseil européen, composé des chefs d'Etat et de Gouvernement, et surtout supposait une révision du Traité, ce qui a été fait à Maastricht.

Tous ces actes communautaires sont-ils effectivement nécessaires au fonctionnement du marché commun et au développement économique des Etats ?

En fait, au mépris du principe de subsidiarité, **l'évolution des Communautés européennes accuse une tendance indiscutable à l'expansionnisme au détriment des Etats.** Cette tendance se manifeste juridiquement par une inflation des normes communautaires touchant aux domaines les plus divers, à tel point qu'en juillet 1988, M. Delors a pu affirmer qu'avant l'An 2000, 80 % de la législation économique et sociale serait d'origine communautaire.

Se vérifie donc ce que M. Jacques Genton appelle «**l'évasion législative**», laquelle prend deux aspects :

• **un aspect quantitatif : la multiplication des règlements communautaires**

Le pouvoir législatif national voit son domaine d'intervention confiné par la multiplication des règlements communautaires, du moins par ceux qui affectent une matière réservée à la loi. De tels règlements, en vertu de leur applicabilité directe, sont exécutoires sur le territoire national sans que l'approbation préalable du Parlement soit nécessaire.

Cet élargissement constant du domaine d'intervention des organes des Communautés tient au fait que celles-ci sont dotées de compétences fonctionnelles : cela signifie qu'elles ne sont pas énumérées limitativement, mais dépendent des missions conférées

aux Communautés. Celles-ci sont définies de manière extrêmement large.

L'article 2 du traité instituant la CEE lui assigne par exemple pour mission «*de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques...*».

L'article 235 permet en outre, le cas échéant, de consacrer juridiquement l'extension du domaine d'intervention des Communautés puisqu'il dispose :

«*Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser (...) l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées*».

Plus généralement, en vertu du principe de l'effet utile du traité CEE énoncé par l'article 5, la Cour de Justice des Communautés européennes admet aisément l'intervention de la Communauté dans les domaines les plus variés, en dépit du fait qu'elle ne possède qu'une compétence d'attribution. Elle n'exercera par ailleurs qu'un contrôle minimum, ne censurant que les violations manifestes du principe de subsidiarité par les institutions communautaires.

• un aspect qualitatif : dans les domaines qui demeurent de sa compétence, le pouvoir réel d'intervention du Parlement est de plus en plus restreint par la dérive de la directive.

Même lorsque, comme cela est le cas pour les directives, le pouvoir législatif national n'est pas affecté dans son domaine, sa marge de manoeuvre est des plus réduites puisque les Etats sont liés quant aux résultats à atteindre. En pratique, ce phénomène est amplifié par la tendance de la Commission à formuler des objectifs dans des dispositions de plus en plus détaillées et qui réduisent le Parlement à exercer le rôle d'une simple chambre d'enregistrement de décisions dans lesquelles il n'a plus aucune prise.

Le pointillisme de la directive réduit l'autonomie des Parlements nationaux dans une mesure qui confine à l'absurde.

2. Les mécanismes communautaires atténuent les pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécutif

Outre ce phénomène d'évasion législative, doit être prise en compte la limitation de la marge de manoeuvre des Parlements nationaux en matière de contrôle de l'action gouvernementale.

Si la règle de l'unanimité au sein du Conseil leur permettait, en contrôlant leur Gouvernement, d'exercer un droit de regard sur l'élaboration de certains règlements, la sensible extension de la décision majoritaire à partir de 1993 devrait limiter leur capacité d'influence.

Le secret des délibérations du Conseil la réduit même à néant puisqu'il est impossible de savoir quelle position a été adoptée par chaque Gouvernement.

Ainsi, l'intégration européenne et les améliorations économiques qu'on doit en attendre risquent-elles d'aller de pair avec une aggravation de ce qui a été appelé «le déficit démocratique».

Faut-il accepter que le coût de ces améliorations économiques se traduise non seulement en termes budgétaires, mais également en termes de démocratie ?

L'émergence d'un véritable «gouvernement économique» européen contient en germe la possibilité d'une évasion du pouvoir gouvernemental et d'une partie du pouvoir législatif vers Bruxelles.

Dans la résolution sur les résultats des conférences intergouvernementales, le Parlement européen a déploré que «*l'entrée en vigueur du processus décisionnel relatif à la politique économique se fera au détriment des possibilités d'intervention parlementaire aux niveaux national et européen, les parlements nationaux perdant la possibilité de sanctionner les Gouvernements puisque le Conseil statuera à la majorité qualifiée et le Parlement européen n'étant informé qu'a posteriori*», et s'est déclaré «*choqué par la disposition selon laquelle, en principe, les recommandations adressées individuellement aux Etats membres ne seront pas rendues publiques, même pour le Parlement de l'Etat membre concerné.*»

Face à ce risque, le Parlement doit absolument s'assurer qu'une révision constitutionnelle ne saurait permettre une remise en cause subreptice des équilibres institutionnels.

B LE PROCESSUS DÉCISIONNEL COMMUNAUTAIRE CONTRIBUE À CREUSER LE «DÉFICIT DÉMOCRATIQUE»

Parmi les différentes critiques adressées au processus décisionnel communautaire, sont tour à tour dénoncés l'influence jugée excessive des fonctionnaires européens, le rôle des grands groupes de pression, l'insuffisante association des Parlements nationaux aux décisions communautaires, le rôle trop restreint du Parlement européen, –seule instance communautaire à jouir d'une légitimité élective–.

Il apparait néanmoins qu'un des principaux facteurs du déficit démocratique réside moins dans le processus d'élaboration des règles européennes (assez similaire à celui des autres normes du droit international public) que dans l'inadaptation de ce processus aux exigences d'un système réellement démocratique, où les assemblées parlementaires issues du suffrage universel doivent pouvoir exercer un rôle déterminant.

1. La spécificité du processus d'élaboration du droit communautaire

La Communauté européenne constitue une organisation internationale particulière dont les objectifs et le fonctionnement diffèrent très sensiblement des autres organisations internationales dont la France fait partie.

Cette spécificité se vérifie en particulier dans le domaine de la production normative de la Communauté européenne, dont le processus d'élaboration et les effets juridiques s'imposent aux Etats membres dans des conditions tout à fait différentes de celles qui prévalent généralement dans la production normative des autres organisations internationales.

Dans les organisations internationales de type classique, la production normative se limite en effet le plus souvent à l'élaboration de propositions de normes, auxquelles les Etats membres demeurent libres d'adhérer par un acte de ratification expresse, suivant leurs procédures constitutionnelles propres.

Mais le rejet de ces propositions n'emporte pas de conséquences juridiques ni politiques, dans la mesure même où la compétence normative de l'organisation internationale en cause demeure strictement propositionnelle et n'est pas censée s'imposer par elle-même aux Etats membres.

Le degré de cohésion politique et juridique au sein des organisations internationales dotées de compétences normatives s'avère par ailleurs généralement beaucoup trop faible pour que le refus d'adhérer à une proposition de norme par un ou plusieurs Etats membres puisse être dénoncé comme un manque caractérisé de solidarité au sein de l'organisation internationale, ni *a fortiori* comme un désaveu de celle-ci.

Conformément à la terminologie usuelle, les Etats demeurent fondés à poursuivre au sein de l'organisation internationale leur «*stratégie juridique*» propre sans que celle-ci compromette le fonctionnement de l'organisation ni la réalisation des objectifs qui lui sont assignés dans son traité constitutif.

Dans le cas de la Communauté européenne au contraire, l'activité normative a directement vocation à s'imposer aux Etats membres.

En tout état de cause, **le règlement comme la directive ne laissent aucune latitude aux Parlements nationaux de refuser d'adhérer à la norme internationale élaborée par la Communauté**, dans la mesure où cette norme, dite de «*droit dérivé*» produit par elle-même ses effets juridiques qui s'imposent à chacun des Etats membres.

S'agissant de la modification des actes constitutifs de la Communauté européenne, ce mécanisme d'application autonome ne vaut pas. Les Parlements des Etats membres conservent donc théoriquement la possibilité juridique de ne pas autoriser la ratification d'un traité qui n'emporterait pas leur agrément.

Mais leur intervention, après que tous les exécutifs nationaux se sont déjà mis d'accord, est beaucoup trop tardive pour pouvoir être réellement efficace.

Lorsque s'engagera le débat parlementaire, les textes dont ils discuteront auront déjà été présentés à l'opinion publique comme une avancée majeure de la construction européenne.

Il convient à cet égard d'observer que le Parlement français n'est consulté qu'à un stade où le fond même de la négociation, –c'est-à-dire le texte du traité–, n'est plus susceptible de remise en cause, sauf mise en oeuvre d'une procédure très lourde de

renégociation, laissée à la seule initiative du pouvoir exécutif, et que la France ne maîtrise d'ailleurs pas puisqu'elle implique l'accord des autres Etats signataires.

Telle est bien d'ailleurs la problématique de la révision constitutionnelle qui nous est aujourd'hui proposée.

Elle intervient presqu'à la fin d'un processus communautaire où la phase de négociation a déjà cédé le pas à l'instant de décision.

2. L'action communautaire du Gouvernement : un pouvoir sans véritable contre-pouvoir, sans contrepoids démocratique

Du fait de ces différents facteurs de restriction des pouvoirs d'appréciation dont dispose le Parlement français à l'égard des normes européennes, **il apparaît que c'est le processus même de négociation de ces normes avant leur introduction dans le droit interne qui n'offre plus toutes les garanties d'un mécanisme réellement démocratique.**

Or ce processus a été élaboré en 1958, c'est-à-dire tout juste après la signature du Traité de Rome, à une époque où bien sûr le développement ultérieur du droit communautaire était peu prévisible.

A ces inconvénients, s'ajoute le fait que contrairement à tous ses homologues dans les autres Etats membres, le Parlement français ne dispose pas, dans ses rapports avec le pouvoir exécutif, de tous les instruments classiques des régimes parlementaires : **il n'est en particulier pas en mesure d'orienter «ab initio» l'action de négociation européenne du Gouvernement, puisqu'il ne détient pas le pouvoir de voter des résolutions autres que celles prévues par les règlements de ses deux Assemblées.**

Ne pouvant par ailleurs exercer aucun droit d'amendement sur les traités soumis à son autorisation de ratifier, le Parlement français ne dispose donc plus que d'une seule alternative :

- soit rejeter en bloc le texte soumis à son examen,

- soit l'adopter en bloc, mais en renoncant dans ce cas à exercer la moindre compétence sur le dispositif qui lui est présenté.

A l'évidence, l'évolution de l'Europe communautaire depuis 1958 conduit progressivement le Gouvernement à exercer un pouvoir dont on mesure aujourd'hui qu'il n'est pratiquement assorti d'aucun contre-pouvoir.

3. Le paradoxe du processus communautaire : une inversion des mécanismes démocratiques

Le processus communautaire conduit à une inversion des mécanismes qui caractérisent habituellement les systèmes démocratiques.

Qui légifère à Bruxelles ? Qui vote la loi communautaire ?

Non pas les élus, mais le Conseil des Communautés, composé des représentants des exécutifs nationaux ; les Parlements sont ravalés au rang d'organes de mise en oeuvre, d'«exécution», d'application des directives de Bruxelles. *Mutatis mutandis*, la loi nationale se trouve par rapport au droit communautaire dans la même situation que le décret par rapport à la loi votée par le Parlement.

C. LES PARLEMENTS NATIONAUX SONT LES MEILLEURS GARANTS DE LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE DES ÉTATS ET DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Plusieurs mécanismes sont concevables pour endiguer le «déficit démocratique» et préserver les équilibres institutionnels.

Dans cette optique, c'est le Parlement national qui demeure le mieux à même d'exercer une fonction qui, en sa qualité de représentant de la souveraineté nationale, lui incombe au premier chef.

1. La reconnaissance du principe de subsidiarité par la Constitution : une solution d'une efficacité limitée

L'insertion du principe de subsidiarité dans la Constitution aurait certes pour effet d'introduire dans l'ordre normatif interne un principe essentiel que pourraient tenter de faire respecter les autorités nationales.

Une telle solution ne tient cependant pas compte d'un fait fondamental : en pratique, la méconnaissance de ce principe est le fait des organes communautaires.

Le Conseil constitutionnel ne peut contrôler la constitutionnalité des règlements ou des directives, qui tirent leur force normative non de la Constitution, mais des traités communautaires.

Cette solution se limiterait ainsi à une simple pétition de principe dont il faudrait attendre plus de difficultés que d'avantages.

2. L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen : une perspective sans rapport avec le problème posé

Une seconde solution consisterait à renforcer les prérogatives du Parlement européen, notamment en matière de contrôle de l'exécutif communautaire et d'association au processus décisionnel au sein de la Communauté européenne.

Toutefois, en dépit des progrès réalisés par l'Acte unique européen et le Traité sur l'Union européenne, le Parlement européen est encore loin d'être suffisamment associé au processus de décision communautaire.

Quant à son pouvoir de contrôle, il demeure limité aux questions écrites et orales : la possibilité qui lui est reconnue juridiquement de censurer la Commission est toute théorique.

D'autre part, le Parlement européen, dont l'extension des pouvoirs est facilitée par l'accroissement du domaine d'intervention de la Communauté, n'apparaît pas comme le meilleur garant du principe de subsidiarité.

Cette solution, qui n'est pas souhaitable, ne résoudrait au surplus pas réellement les difficultés évoquées ci-avant. Elle n'aurait en particulier pas pour effet d'associer plus étroitement les Parlements nationaux à la décision communautaire, tout au contraire.

Organe relevant de l'ordre institutionnel communautaire, le Parlement européen aura la propension naturelle et d'ailleurs parfaitement légitime de faire prévaloir les intérêts communautaires sur ceux de chacun des Etats membres.

Le renforcement de ses compétences ne pourrait donc que s'opérer au détriment des Parlements nationaux, sans pallier, dans le cas de la France notamment, le déficit démocratique.

On doit au demeurant relever que le thème du déficit démocratique dans la construction européenne fait lui-même l'objet d'interprétations assez divergentes suivant qu'il est évoqué par le Parlement européen ou par les Parlements nationaux.

Pour le Parlement européen, le déficit démocratique s'entend en effet comme son insuffisante association au processus décisionnel communautaire, notamment du fait de la prédominance des mécanismes intergouvernementaux de décision :

«*le Parlement européen critique... l'excessive prédominance du caractère intergouvernemental dans le Traité de Maastricht... Le déficit démocratique est loin d'être comblé dans la Communauté... Cela tient aussi à l'insuffisance ou à la complexité des pouvoirs attribués au Parlement européen...*» (Rapport en date du 8 avril 1991).

Pour les Parlements nationaux, -et pour le Parlement français, en particulier-, la persistance des mécanismes intergouvernementaux ne peut au contraire que représenter une sauvegarde des compétences des Etats, c'est-à-dire du même coup la sauvegarde des compétences respectives des Parlements et des Gouvernements nationaux.

Ce serait au contraire le recul de l'«intergouvernemental» dont il faudrait craindre un déficit accru de démocratie.

En tout état de cause et quelle que soit l'étendue des compétences nouvelles susceptibles d'être confiées au Parlement européen :

- **les Parlements nationaux demeurent les meilleurs garants du principe de subsidiarité**, et donc du respect des compétences popres de chacun des Etats membres, exercées

démocratiquement dans le cadre de leurs règles constitutionnelles propres ;

- s'agissant de la France, l'accroissement du rôle du Parlement européen ne serait de toute façon pas de nature à rétablir plus de démocratie dans les rapports internes qu'entretiennent le Parlement français et le pouvoir exécutif.

3. Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes : une garantie peu opérante

Pour les mêmes raisons, le contrôle juridictionnel assuré par la Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E.) ne paraît pas offrir aux Etats une garantie suffisante contre la dérive communautaire et les méconnaissances du principe de subsidiarité.

Il convient de souligner que par ses interprétations extensives, –voire laxistes–, des pouvoirs de la Commission, la Cour de justice des Communautés européennes est largement responsable de cette dérive communautaire.

Ainsi que l'a pertinemment observé le Professeur Jean GICQUEL, lors de son audition par votre commission des Lois, les Etats sont certes juridiquement fondés à saisir la C.J.C.E. des empiètements communautaires indus sur leurs compétences propres, par la procédure du recours en excès de pouvoir prévue à l'article 146 du Traité de Rome.

La jurisprudence de la Cour de Justice semble néanmoins limiter l'intérêt de cette procédure, du fait que cette juridiction ressortit elle-même à l'ordre juridique communautaire et, très logiquement, privilégie toujours le droit communautaire par rapport aux droits nationaux.

Dans son arrêt du 15 juillet 1964 (Flaminio Costa contre E.N.E.L.), la C.J.C.E. observait qu'«*à la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres (...) ; qu'en instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'attributions propres, de la personnalité, de la capacité juridique (...), les Etats de la communauté ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes* (...)».

Pour la Cour (arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelgesellschaft) cet ordre juridique s'impose même aux normes constitutionnelles des Etats : «... *l'invocation d'atteintes portées soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un Etat membre soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale ne saurait affecter la solidité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet Etat*».

La France, qui admet la compétence de la C.J.C.E. et applique ses décisions, ne saurait toutefois se rallier à cette dernière conception extensive du droit communautaire, puisqu'elle reviendrait à conférer au droit communautaire dérivé une force supérieure à la Constitution, contraire à la souveraineté nationale et aux objectifs mêmes de l'article 54 de la Constitution.

Dans sa décision du 9 avril dernier, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs clairement rappelé que les engagements internationaux ne doivent pas être contraires à la Constitution pour pouvoir être ratifiés sans révision préalable. Cette solution, qui vaut pour les traités communautaires, doit *a fortiori* s'appliquer au droit communautaire dérivé.

Ainsi confrontée à une éventuelle divergence de jurisprudence entre la Cour de Justice des Communautés européennes et le Conseil constitutionnel, les pouvoirs publics français ne peuvent que s'incliner devant la juridiction constitutionnelle française dont, en France, les décisions s'imposent à tous, conformément à l'article 62 de la Constitution.

D. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES COMPÉTENCES DU PARLEMENT DANS LE PROCESSUS COMMUNAUTAIRE

Il y a lieu de prendre acte du fait que la répartition des compétences entre les Etats et la Communauté ne saurait être figée.

Face à la tendance à la réduction du domaine de décision des Etats, la solution pour résorber le «déficit démocratique» consisterait alors à accroître le contrôle des Parlements nationaux lors de l'élaboration des normes communautaires.

Dans le cas de la France, il est indispensable de rendre plus effectif **le rôle du Parlement, notamment en lui permettant d'intervenir en amont, au moment même de la formation de la décision communautaire.**

Les négociateurs du Traité sur l'Union européenne sont d'ailleurs convenus de cette nécessité, et y ont consacré une déclaration finale relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne. Curieusement, cette disposition essentielle voisine avec la déclaration sur le bien-être des animaux...

Aux termes de cette déclaration, en effet, «*La Conférence estime qu'il est important d'encourager une plus grande participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne...*».

Les exemples étrangers plaident d'ailleurs pour une meilleure association du Parlement français aux décisions communautaires.

Certains Etats membres se sont à cet égard déjà dotés de mécanismes d'association de leurs Parlements nationaux à l'action communautaire, qui peuvent constituer d'utiles références.

L'Assemblée nationale a institué une procédure de soumission au Parlement, pour avis, des propositions d'actes communautaires de nature législative. Cette procédure, pour novatrice qu'elle soit, n'en demeure pas moins imprécise et surtout incomplète.

• Le vote de résolutions paraît plus adéquat que la formulation d'avis

Contrairement aux organes consultatifs, comme par exemple le Conseil économique et social ou le Conseil d'Etat, les assemblées parlementaires élues au suffrage universel n'ont pas pour fonction de rendre des avis mais de prendre à tout le moins des résolutions qui, sans avoir un effet impératif, ont une valeur plus qu'indicative.

A cette fin, il paraît préférable de restituer, dans le domaine européen, au Parlement sa compétence de voter des résolutions.

Dans le domaine européen, cet instrument replacerait le Parlement français dans la même situation que celle des parlements nationaux des autres Etats membres, tous habilités à voter des résolutions.

Il convient de rappeler que le Parlement a été privé du droit de voter des résolutions non pas en 1958 du fait de la

Constitution, mais en 1959 à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel qui a limité les prérogatives des assemblées.

Aujourd'hui, le problème des résolutions se pose sous un jour nouveau, car il ne s'agit pas d'introduire de nouvelles modalités de contrôle de l'action du Gouvernement, mais uniquement de permettre au Parlement de faire connaître sa position sur des sujets qui relèvent de la compétence naturelle du Parlement.

Portant sur des projets d'actes communautaires de nature législative, les résolutions que les assemblées du Parlement seraient ainsi conduites à adopter, n'empièteraient aucunement sur les prérogatives respectives du Président de la République et du Gouvernement en matière de conduite des relations internationales.

• La procédure doit préserver l'autonomie de chaque assemblée

Dans la mesure où cette procédure sera mise en oeuvre à l'Assemblée nationale et au Sénat, il importe que chacune des deux assemblées conserve toute son autonomie pour en définir les modalités d'application.

A la suite d'un échange de vues auquel a notamment participé notre excellent collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt, il est apparu que la procédure nouvelle devrait absolument permettre aux assemblées de statuer en dehors des sessions du Parlement, de façon à éviter toute discontinuité dans l'exercice des compétences prévues par l'article 88-3 et à faire face le cas échéant à l'afflux de projets urgents et transmis au Parlement pendant une intersession.

Lors de ses travaux, votre commission des Lois a longuement examiné deux formules qui répondraient à cette finalité.

Un des termes de l'alternative aurait consisté à s'en remettre sur ce point à une loi organique adoptée conformément à la procédure de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution.

L'autre formule consisterait à laisser à chacune des deux assemblées le soin de fixer dans son règlement les modalités d'application du présent article. C'est finalement à cette solution que votre commission des Lois s'est ralliée.

Cette solution offre notamment trois avantages :

- elle respecte au mieux l'autonomie de chacune des deux assemblées ;

- elle évite de prévoir dans la Constitution l'option délicate entre la séance plénière et l'organe spécialisé pour les Communautés européennes ;

- elle permettra l'examen des résolutions durant les intersessions, suivant des modalités qu'il appartiendra à chaque assemblée de déterminer.

II. LE DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ DES CITOYENS EUROPÉENS

A. UNE DISSOCIATION DU LIEN NATIONALITÉ-CITOYENNETÉ

L'article 8 B du Traité sur l'Union européenne rompt, pratiquement pour la première fois dans les institutions françaises, le lien indissociable entre la détention de la nationalité et l'exercice de la citoyenneté, tel qu'il est notamment réaffirmé par l'article 3 alinéa 4 de la Constitution :

«Sont électeurs, dans les conditions précisées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques».

C'est un fait : les quelques précédents français de participation des étrangers à des élections où le pouvoir politique est en cause n'ont jamais réellement altéré ce lien.

C'est ainsi par exemple que certains étrangers ont pu participer à la désignation des députés des différents Ordres aux Etats généraux convoqués en 1789. Cette exception n'est guère probante dans la mesure où l'élection en cause est antérieure à l'émergence de la conception républicaine de la souveraineté nationale, telle qu'elle s'est imposée par la suite dans les institutions françaises.

L'exception la plus notoire a résulté de l'article 4 de la Constitution de l'An I (24 juin 1793), qui, sous certaines conditions, accordait explicitement la faculté d'«*exercice des Droits de citoyen français*» aux étrangers établis en France : encore convient-il de rappeler que cette Constitution était fondée sur une conception différente de la souveraineté. Son article 25 posait en effet le principe d'une souveraineté «populaire» et non «nationale». On sait d'ailleurs que la Constitution de l'An I n'a jamais été appliquée, et qu'elle ne peut ainsi constituer aujourd'hui qu'une référence doctrinale a contrario qui n'a pas connu l'épreuve des faits.

Les dispositifs plus récents de reconnaissance d'une citoyenneté interétatique spécifique, d'abord au sein de l'Union française (Constitution de 1946) puis de la Communauté (Titre XIV de la Constitution de 1958) peuvent également être évoqués, dans la mesure où ils comportaient une indiscutable dissociation entre la détention de la nationalité française et l'exercice des droits civiques au lieu de résidence.

C'est ainsi par exemple que l'article 77 alinéa 2 de la Constitution de la Vè République dispose qu'«*Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté*» ; lors des débats préparatoires devant le Conseil d'Etat, M. François LUCHAIRE soulignait que cette disposition ouvrait indistinctement droit à tous les ressortissants de la Communauté de participer aux élections «*là où ils se trouvent, même s'ils ne se trouvent pas au lieu de leur domicile, même si ce domicile n'est pas celui du pays dont ils ressortissants*».

Ces situations dérogatoires sont loin d'être probantes, d'autant qu'elles concernaient des États ou des territoires sur lesquels la République française avait précédemment exercé des droits ou prérogatives de souveraineté au sens du droit international public. En tout état de cause, elles s'incrivent dans un contexte post-colonial dont il est difficile de tirer une règle générale susceptible d'être appliquée telle quelle à la France contemporaine et, a fortiori, à la démarche en vue de la construction européenne.

La dissociation du lien traditionnel entre nationalité et citoyenneté apparaît au cas présent d'autant plus problématique qu'il porterait sur les élections municipales, **c'est-à-dire précisément des élections où la souveraineté nationale est en cause.**

Ainsi que l'a démontré de façon tout à fait précise M. François GOGUEL, secrétaire général honoraire du Sénat et ancien membre du Conseil constitutionnel, lors de son audition du 20 mai 1992, les élections municipales ne servent pas seulement à désigner les «*collèges élus*» chargés par l'article 72 de la Constitution d'administrer librement les collectivités territoriales de la

République, mais également, –à travers l'élection sénatoriale dont elles représentent en quelque sorte le premier tour–, à désigner les représentants parlementaires de la Nation elle-même, chargés d'en exercer la souveraineté par l'article 3 de la Constitution.

Sauf à l'assortir des dérogations correspondantes, -M. François GOGUEL a d'ailleurs apporté de très précieuses indications sur ce point-, l'article 88-2 du projet de révision conduirait ainsi à faire participer les citoyens de l'Union au scrutin municipal, c'est-à-dire dans le processus électoral qui, à terme, doit conduire à la désignation d'une partie des représentants parlementaires de la Nation.

B. LA SOLUTION DE LA COMMISSION DES LOIS : PRÉVOIR DANS LA CONSTITUTION LA POSSIBILITÉ DU DROIT DE VOTE DES CITOYENS EUROPÉENS, AFIN DE PERMETTRE SA MISE EN OEUVRE EN VERTU DU TRAITÉ

Votre commission des Lois tient d'emblée à souligner que la solution qu'elle vous propose procède simplement de la nécessité de faire face à une situation constitutionnelle dont chacun doit prendre acte.

La France se trouve aujourd'hui signataire d'un traité dont une stipulation est manifestement inconstitutionnelle.

Dans la mesure où le Gouvernement n'a pas demandé une réserve, comme il aurait sans doute dû le faire, la clause sur le droit de vote des étrangers est désormais juridiquement indissociable de l'ensemble du Traité. La remettre en cause reviendrait donc à rejeter l'ensemble du Traité de Maastricht, sauf à demander une hypothétique renégociation qui supposerait l'accord des onze autres Etats membres.

De ce fait, le Constituant est appelé à modifier la Constitution de façon à y prévoir la possibilité du droit de vote des citoyens européens, afin de permettre sa mise en oeuvre dans les conditions prévues par le Traité.

Avant d'examiner l'amendement qu'elle vous présente sur l'article 88-3, votre commission des Lois juge nécessaire de décomposer le mécanisme juridique qui donnera naissance au droit de vote et d'éligibilité, pour les élections municipales françaises, aux citoyens de l'Union.

Le principe de ce droit résulte de l'article 8 B du Traité, qui dispose que tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre autre que le sien a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.

Ce droit ne deviendra toutefois effectif que sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil européen, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ces modalités peuvent comporter des dérogations justifiées par la situation spécifique des Etats membres.

Il appartiendra à une loi organique de transcrire dans le droit interne les modalités ainsi définies par le Conseil européen, lorsque celui-ci aura statué à l'unanimité.

Le droit de vote ainsi reconnu par le Traité de Maastricht reste donc virtuel et demeure subordonné à une décision unanime du Conseil européen.

D'après les indications recueillies par votre commission des Lois, il apparaît que ce droit ne devrait pas trouver à s'exercer lors des prochaines élections municipales, et ne pourrait donc en tout état de cause devenir effectif qu'aux élections municipales de 2001.

• Toutes ces raisons conduisent à considérer que le principe posé par l'article 8 B du traité de Maastricht n'a pas à figurer dans la Constitution française

Tel est le sens du dispositif retenu par votre commission des Lois, qui se borne à prévoir dans la Constitution la possibilité du droit de vote des citoyens européens, afin de permettre sa mise en oeuvre dans les conditions du Traité.

• Il convient par ailleurs d'endiguer tout risque d'extension indue des droits électoraux liés à la souveraineté européenne aux autres étrangers résidant en France

La vérité oblige à reconnaître que sur ce point le risque de dérapage ne résulte pas du Traité lui-même.

Mais il convient d'apaiser l'inquiétude légitime de l'opinion publique suscitée par certaines déclarations des plus hautes autorités de l'Etat sur le droit de vote des étrangers.

Aussi bien votre commission des Lois vous propose de prévoir expressément que les dispositions de l'article 88-2 du projet de révision ne concernent strictement que les «*seuls*» citoyens de l'Union, c'est-à-dire, aux termes de l'article 8 du Traité, **les seules personnes ayant la nationalité d'un Etat membre de la Communauté.**

• Il convient également d'exclure formellement les citoyens de l'Union de toute participation à l'élection sénatoriale

Le texte adopté par l'Assemblée nationale se limite à exclure les citoyens de l'Union des fonctions de maire ou d 'adjoint ainsi que de la participation aux élections sénatoriales.

On peut toutefois s'interroger sur la portée de cette dernière disposition, dans la mesure où elle ne prévoit pas expressément que les citoyens de l'Union seront tenus à l'écart des opérations électorales en vue de la désignation des électeurs sénatoriaux. Votre commission a donc souhaité préciser le dispositif adopté par l'Assemblée nationale et a adopté à cette fin un amendement tendant à exclure les citoyens de l'Union de l'élection en vue de la désignation des délégués des conseils municipaux.

Cet amendement est l'occasion de rappeler que si l'article 8 B du Traité institue en faveur des citoyens de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, il n'est pas assuré que les citoyens de l'Union élus au conseil municipal y disposent pour autant des mêmes prérogatives que les autres élus nationaux.

La preuve en est que le projet de loi constitutionnelle lui même les écarte des fonctions de maire ou d'adjoint au maire.

Dans cette optique, il n'aurait pas été contraire au Traité de Maastricht d'écarter aussi les citoyens communautaires de l'élection du maire. Votre commission n'a toutefois pas retenu cette hypothèse.

Il n'en demeure pas moins que l'article 8 B du Traité s'applique à l'élection municipale et non pas à l'élection du maire.

• Il convient, enfin, de préciser les modalités d'adoption de la loi organique devant transcrire dans le droit interne les modalités d'exercice du droit de vote arrêtées à l'unanimité par le Conseil européen

Du fait que les élections municipales ont une incidence sur l'élection des sénateurs, il peut être soutenu que la loi organique prévue par l'Assemblée nationale doit être considérée comme «*relative au Sénat*»., raison pour laquelle elle devrait être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Dans le souci de lever toute ambiguïté, votre commission estime souhaitable de vous proposer de prévoir dans le texte de la Constitution que cette loi organique sera votée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

*

* *

En conclusion de son analyse approfondie du projet de révision, et sous réserve des amendements qu'elle vous présentera, votre commission des Lois est en mesure de vous indiquer qu'il n'existe aucun obstacle juridique majeur à l'adoption du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Votre commission des Lois, tout en reconnaissant l'importance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a jugé nécessaire d'apporter des compléments dans le cadre de l'article 54 de la Constitution et a usé de la plénitude de son pouvoir constituant.

C'est pourquoi elle vous propose d'adopter trois amendements :

- un premier amendement sur l'article premier A relatif au statut constitutionnel de la langue française ;

- un deuxième amendement sur le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union (article 88-2 de la Constitution) ;

- un troisième amendement sur les modalités d'association du Parlement français au processus communautaire (article 88-3 de la Constitution).

Sous réserve de ces trois amendements, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle soumis à votre examen.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A

Consécration constitutionnelle de la langue française comme langue de la République

Cette disposition adoptée par l'Assemblée nationale à l'unanimité a pour objet de prévoir à l'article 2 de la Constitution que le français est la langue de la République.

La langue française acquiert ainsi un statut constitutionnel aux côtés de l'emblème tricolore, de l'hymne national et de la devise de la République «Liberté, Egalité, Fraternité».

Bien qu'elle ne s'insérât que très indirectement dans le cadre du projet de loi constitutionnelle soumis à l'examen du Parlement, votre commission des Lois a approuvé la consécration de la langue française dans la Constitution.

Toutefois, la rédaction de la disposition adoptée par l'Assemblée nationale : «*le français est la langue de la République*» laisse à penser que la nation française s'approprierait la langue française. Or, le français ne saurait être la propriété exclusive de la France ; il constitue le bien commun de tous les francophones. Le français n'est pas seulement la langue de la République, il est aussi la langue de toutes les communautés francophones.

Votre commission des lois vous propose donc d'inverser les termes de la disposition votée par l'Assemblée nationale pour prévoir que «**la langue de la République est le français**».

Article premier B

Compétence de la loi organique pour la détermination des statuts des Territoires d'outre-mer

• Les conditions d'adoption de cet article additionnel par l'Assemblée nationale

A l'initiative de M. Alexandre LÉONTIEFF, député de la Polynésie française, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel visant à modifier l'article 74 de la Constitution.

En l'état actuel du droit, cet article 74 consacre en premier lieu le principe d'une «organisation particulière des Territoires d'outre-mer tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République».

En second lieu, il renvoie la définition et les éventuelles modifications de cette organisation à une loi adoptée après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

C'est ce second point qu'a critiqué M. LÉONTIEFF en séance publique :

- d'une part, il a estimé qu'il conviendrait d'assurer une certaine stabilité des «lois statutaires des TOM». Il est en effet contestable de vouloir tenir compte de leur spécificité tout en permettant au législateur de la méconnaître lors de l'adoption d'une loi simple ;

- d'autre part, il a souhaité tenir compte du fait que de telles lois permettent à une assemblée territoriale l'exercice de compétences relevant, dans le reste de la République, du législateur.

Il a ainsi souligné que, «*d'un strict point de vue juridique*», il n'était pas logique d'ouvrir la possibilité à une loi simple de déroger aux règles de compétences telles qu'elles sont posées par les articles 34 et 37 de la Constitution, d'autant que ces dérogations concernent des domaines aussi importants que le droit du travail et la protection sociale ou la fiscalité.

C'est pourquoi M. LÉONTIEFF a proposé de renvoyer à la loi organique la détermination des statuts des T.O.M. afin que l'intervention du législateur soit régie non plus par les règles de la procédure législative ordinaire énoncées par l'article 45 de la Constitution, mais par celle de l'article 46, lequel impose notamment le respect d'un délai de quinze jours entre le dépôt et la délibération

du texte au sein de la première assemblée saisie et la nécessité d'une majorité absolue en cas de recours au «dernier mot» à l'Assemblée nationale (un tel recours étant même prohibé en cas de loi organique relative au Sénat).

Une autre critique a par ailleurs été adressée à l'actuel article 74, tenant au fait qu'il ne prévoit la consultation de l'assemblée territoriale que dans l'hypothèse d'une loi simple. La procédure de l'article 46 n'exige par une telle consultation lorsque sont concernés les T.O.M. : c'est ainsi que, en dépit du fait que la loi de 1985 sur le cumul des mandats électifs ait concerné en particulier les membres des assemblées territoriales des TOM, celles-ci n'avaient pas été consultées en raison du caractère organique de la loi en question.

L'Assemblée nationale a ainsi modifié l'article 74 en insérant dans le projet de révision constitutionnelle un article premier B qui distingue les «*statuts des TOM*» et «*les autres modalités de leur organisation particulière*». Celles-ci demeurent définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

En revanche les statuts des TOM, et notamment les compétences de leurs institutions propres, seront dorénavant fixés par des lois organiques. Leur modification nécessitera également une telle loi ainsi que la consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

Ainsi est consacrée la distinction que le Conseil constitutionnel, se fondant sur les dispositions des articles 74 et 76, avait effectuée, jusqu'à sa décision n° 90-290 DC du 9 mai 1991, entre le statut et l'organisation particulière des TOM.

• L'examen de l'article premier B par votre commission des Lois.

L'adoption de cet article additionnel tel qu'il est rédigé aurait une triple conséquence :

- la volonté de tenir compte des «*intérêts propres*» des TOM et le principe de l'indivisibilité de la République seraient mieux conciliés : leurs statuts ne relèveraient en effet plus d'une simple loi, mais d'une loi adoptée selon une procédure plus solennelle, celle de la loi organique à laquelle est ajoutée la consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

- le respect, par la loi simple, des statuts des TOM serait garanti, le Conseil constitutionnel veillant à ce qu'une telle loi ne méconnaisse pas une loi organique. Cette conséquence apparaît particulièrement souhaitable dans la perspective de lois transposant aux TOM des directives européennes qui contrediraient leurs statuts.

- le respect par les lois statutaires du principe posé par l'article 74 de la nécessité de tenir compte des intérêts propres des TOM serait automatiquement contrôlé par le Conseil constitutionnel. La Constitution exige en effet son intervention dans deux de ses dispositions : en vertu de l'article 46, selon lequel «*les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution*», et de l'article 61 qui rappelle que «*les lois organiques, avant leur promulgation (...) doivent être soumises au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution*».

A cette occasion, le Conseil constitutionnel peut d'ailleurs être amené à préciser ce qui relèvera des statuts des TOM puisque, si une loi organique contient une disposition qui, sans être contraire à la Constitution, est en fait du domaine de la loi ordinaire, il opère un «déclassement» permettant ainsi au législateur de la modifier ultérieurement dans une disposition législative ordinaire.

Le problème peut cependant se poser du sort des statuts régissant actuellement les TOM.

La sagesse commande de considérer que cette nouvelle disposition de la Constitution ne remet pas en cause les statuts actuellement en vigueur : ceux-ci demeureraient valides en l'état mais leur modification exigerait une loi organique.

Notre excellent collègue M. Daniel MILLAUD a rappelé toute l'importance que les Territoires d'outre-mer attachaient à l'adoption de cet article.

Il a par ailleurs été indiqué à votre commission des Lois que les négociateurs du Traité avaient sans équivoque entendu exclure l'application de celui-ci aux Territoires d'outre mer.

Ainsi, le Traité de Maastricht ne modifie pas la quatrième partie du Traité de Rome qui définit limitativement les dispositions applicables aux Territoires d'outre mer.

Votre commission a néanmoins observé qu'une incertitude demeure sur la portée de l'article 8 du Traité relatif à la citoyenneté européenne dans la mesure où, à s'en tenir à la lettre même de cet article, les Territoires d'outre-mer ne sont pas formellement exclus de son champ d'application. Il semble toutefois que l'intention du

Gouvernement serait de faire en sorte que des dérogations expresses soient prévues sur ce point.

S'agissant par ailleurs de la politique commune des visas, il convient de rappeler que le dernier alinéa de l'article 100 C du Traité permet à chaque Etat membre d'adopter des dispositions qui lui soient propres. Dans ce cadre, et compte tenu de la notion de «*frontières des Etats membres*» en droit communautaire, il résulte que cet article exclut que soient prises en compte les frontières des Territoires d'outre mer.

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, le rapporteur ne manquera pas d'interroger le Gouvernement en séance publique sur ce point.

Sous le bénéfice de ces observations et des réponses qui seront ainsi apportées, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier B dans le texte de l'Assemblée nationale.

Article premier

Nouvelle numérotation des Titres XIV et XV de la Constitution

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale lors de son examen en première lecture, tend à décaler la numérotation des Titres XIV et XV de la Constitution, en vue d'insérer dans celle-ci le nouveau Titre XIV consacré à l'Europe qui résulterait de l'adoption de l'article 2 du présent projet de loi.

Se trouveraient ainsi décalés d'un numéro l'actuel Titre XIV, «*De la révision*» et l'actuel Titre XV, «*Dispositions transitoires*» qui deviendraient respectivement les Titres XV et XVI de la Constitution (sans modification de leur intitulé respectif).

Cette démarche s'avère préférable à l'insertion d'un Titre XIII *bis*, dans un texte tel que la Constitution, où l'emploi d'un numéro *bis* ne sied guère. Les dispositions spécifiques consacrées à l'Europe se verraient par ailleurs pleinement intégrées dans l'ordre numérique des Titres constitutionnels, avec toute la signification symbolique qu'il faut y déceler.

Un autre procédé juridique aurait permis de parvenir au même résultat. Il était en effet concevable d'abroger l'actuel Titre XII de la Constitution, consacré à la Communauté mise en place en 1958

en remplacement de l'ex «Union française» et dont les dispositions sont devenues entièrement obsolètes du simple fait de l'accession à la pleine indépendance de tous les Etats susceptibles de participer à la Communauté.

Un amendement a d'ailleurs été présenté à cette fin à l'Assemblée nationale, dont l'objet était par ailleurs d'éviter toute confusion possible entre cette ancienne Communauté et la Communauté européenne.

Cet amendement s'engageait toutefois dans une démarche de révision sans rapport avec l'objet de celle qui nous est aujourd'hui proposée, et offrait de surcroît l'inconvénient de devoir modifier aussi les autres dispositions constitutionnelles faisant référence à la Communauté (article premier de la Constitution, en particulier).

Le doute n'étant pas permis quant à la distinction entre l'ancienne Communauté et les Communautés européennes, la méthode retenue par le projet de révision semble finalement préférable.

On aurait toutefois pu s'interroger sur la place à réserver au nouveau Titre ainsi inséré dans la Constitution. Son insertion après le Titre XI, «*Des collectivités territoriales*» et avant les dispositions aujourd'hui sans objet des Titres relatifs à l'ancienne Communauté et aux Accords d'association eût à cet égard paru plus logique.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Article 2

Cet article tend à insérer dans la Constitution un nouveau Titre XIV, dont chacune des dispositions fait l'objet des commentaires propres ci-après.

Intitulé du Titre XIV :
«Des Communautés européennes et de l'Union européenne».

Dans sa version initiale, le projet de loi constitutionnelle proposait pour ce nouveau Titre XIV un intitulé plus limité, *«De l'Union européenne»* repris de celui du Traité sur l'Union européenne dont les dispositions déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel ont amené à mettre en oeuvre la procédure en cours de révision constitutionnelle.

Or, ce Traité s'insère dans un dispositif institutionnel élaboré essentiellement autour des Communautés européennes (C.E.E., CECA et EURATOM) ; le Traité modifie d'ailleurs de nombreux articles du Traité de Rome, et confère à la Communauté économique européenne la nouvelle appellation de «Communauté européenne».

L'Assemblée nationale a donc pris acte de l'étendue exacte du champ d'application du nouveau Titre XV en adoptant, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par les membres des trois groupes de l'U.D.C., du R.P.R. et de l'U.D.F., tendant à une rédaction plus explicite et juridiquement plus exacte de l'intitulé de ce Titre.

Votre commission approuve cette initiative et vous propose d'adopter dans cette rédaction l'intitulé du Titre XIV soumis à notre examen.

Article 88-1 A de la Constitution

Exercice en commun, librement consenti par les Etats, de certaines de leurs compétences

• Les conditions d'adoption par l'Assemblée nationale de cet article additionnel

Cet article nouveau résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement, présenté par les membres des Groupes de l'U.D.F., du R.P.R. et de l'U.D.C., sur lequel le Gouvernement a émis un avis favorable.

Ainsi que l'a indiqué M. Alain LAMASSOURE, qui le défendait en séance publique, cet amendement tendait à introduire,

dans la Constitution même, une définition des Communautés européennes et de l'Union européenne, alors que cette définition ne relève jusqu'à présent que des seuls traités qui les ont instituées.

Il semble en effet paradoxal qu'en dépit de l'ancienneté de l'engagement français dans la construction communautaire, et des incidences chaque jour croissantes que celle-ci entraîne dans l'ordre juridique interne, le système communautaire ne tire finalement sa force en droit interne que des dispositions très générales de la Constitution en matière de traités internationaux.

D'autre part, le système communautaire revêt lui-même des spécificités telles que les références à l'article 55 de la Constitution ou aux dispositions du préambule de la Constitution de 1946 sont tout à fait insuffisantes pour signifier à la fois l'étendue de l'engagement français, et la finalité exacte de celui-ci.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a également émis un avis favorable sur cet amendement, considérant que non seulement il n'était en rien incompatible avec la révision constitutionnelle proposée, mais se révélait de surcroît de nature à consolider la construction européenne. De fait, l'affirmation dans le corps même de la Constitution que la «*République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne*» ne peut que constituer un témoignage solennel de l'attachement de la France à un effort commun en vue de l'Europe.

• **Les observations de votre commission des Lois**

Votre commission des Lois a approuvé sans réserve les objectifs de cet article additionnel, qu'elle a adopté à l'unanimité.

L'analyse du texte de l'article 88-1 A montre en effet que cette disposition ne revêt pas uniquement un caractère symbolique et qu'elle représente plus qu'une simple «*définition*».

Elle constitue le rappel fort opportun des finalités du dispositif communautaire, ainsi que de la nature et des limites de l'engagement auquel la France a souscrit en ratifiant les Traités institutifs.

La formulation qui nous est proposée comporte en effet des termes dont il convient de mesurer aussi précisément que possible la portée normative.

C'est ainsi que cet article dispose en premier lieu que «*la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne* (...)». Cette rédaction n'a pas en elle-même une portée normative, dès lors que cette participation résulte de la ratification des Traités institutifs, et non d'une disposition unilatérale de droit interne, fût-elle inscrite dans la Constitution. On observera à cet égard que l'affirmation selon laquelle «la *République participe... à l'Union européenne*» est juridiquement d'autant plus dépourvue de force normative que la France n'a pas encore ratifié le Traité qui l'institue, et que ce Traité n'est lui-même pas encore entré en vigueur dans l'ordre juridique international.

En tout état de cause, cette formulation ne doit pas être considérée comme une autorisation implicite de ratifier le Traité de l'Union européenne.

L'article 88-1 A précise d'autre part que les Communautés européennes et l'Union européenne sont constituées d'«*Etats*», dont l'adhésion aux Traités institutifs s'est effectuée «*librement*».

Cette disposition rappelle que quel que soit le degré de l'«intégration des Etats» dans le système communautaire, celui-ci ne peut imposer des contraintes qui excèderaient la portée de cette libre adhésion, ni *a fortiori* être considéré comme un système fédéral qui se superposerait à chacun des Etats qui le composent.

Le Compromis de Luxembourg de 1966 et la Déclaration de Stuttgart de 1983 constituent à cet égard les instruments juridiques de préservation de ce principe.

Cette logique est d'ailleurs mise en exergue par les dispositions finales de cet article, qui précise que la libre adhésion des Etats aux Traités a pour objectif «*d'exercer en commun certaines de leurs compétences*».

On peut certes rappeler que le Gouvernement ne s'est rallié à l'article 88-1 qu'au bénéfice d'un amendement précisant que l'exercice commun de ces compétences dans le cadre des Communautés européennes et de l'Union européenne s'effectue «*en vertu des traités qui les ont instituées*». Cet amendement semble tempérer quelque peu la portée de la libre adhésion des Etats, du fait des contraintes imposées par l'«*ordre juridique spécifique*» mis en place par ces traités (arrêt de la C.J.C.E., Flaminio Costa contre E.N.E.L.).

Néanmoins, l'article soumis à notre examen invitera très fermement les autorités françaises à vérifier, chaque fois qu'elles auront à statuer sur une disposition de droit communautaire, si celle-ci répond bien à la définition constitutionnelle ainsi posée et à en tirer les conséquences au moment de leur intervention : le Gouvernement en premier lieu, lorsqu'il est appelé à exprimer la voix de la France au sein des organes communautaires auxquels il participe (Conseil), et le Parlement lorsqu'il est appelé à procéder à la transposition des directives communautaires en droit interne.

Loin de constituer un obstacle à l'action du Gouvernement, ce rappel constitutionnel de la portée exacte de l'engagement français constituera au contraire un instrument juridique incontestable sur lequel l'exécutif pourra toujours s'appuyer dans la négociation internationale pour s'opposer à des initiatives communautaires qui excèderaient les objectifs ainsi confortés par l'article 88-1 A.

La faculté de négociation du Gouvernement face à nos partenaires européens s'en trouvera donc renforcée, notamment s'il s'agit du rejet par la France d'une décision requérant l'unanimité.

Le présent article permet enfin de mieux mesurer la différence fondamentale de nature entre l'exercice en commun de certaines compétences étatiques et un transfert pur et simple de la souveraineté nationale.

Au cas présent, la Constitution n'autorisera bien que cet exercice en commun des compétences dans le cadre communautaire, et non un quelconque transfert de la souveraineté nationale vers les Communautés ou l'Union européenne.

Au bénéfice de ces observations, la commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

Article 88-1 de la Constitution

Transferts des compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne et à la politique commune des visas

Cet article, que l'Assemblée nationale a adopté sans modification, autorise les transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire ainsi qu'à la

détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne.

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, le Conseil constitutionnel a constaté qu'en ce qu'il organise des transferts de compétences relevant jusqu'à présent de la souveraineté nationale, le Traité sur l'Union européenne affecterait directement des conditions essentielles de l'exercice de cette souveraineté, et que, comme tel, ce Traité est contraire à la Constitution.

L'article 88-1 du projet de révision entend donc tirer la conséquence logique de la décision du Conseil constitutionnel, en autorisant explicitement, -quoique en termes généraux-, les transferts des compétences correspondantes.

S'agissant de la politique commune des visas, la décision du Conseil constitutionnel est en elle-même assez explicite pour lever toute équivoque. Le passage à la majorité qualifiée, à partir du 1er janvier 1996, confèrerait en effet au Conseil une compétence qui, en l'état, est exercée par la France en vertu de la compétence de chaque Etat pour organiser les contrôles à ses frontières. Aucune disposition constitutionnelle n'autorise expressément la France à s'en remettre, sur ce point, aux décisions prises à la majorité qualifiée par une organisation internationale.

Dans cette optique, le Constituant demeure pourtant fondé à adopter une disposition d'ordre essentiellement technique qui permette l'organisation et l'exercice en commun, dans le cadre d'une politique commune des visas, d'une compétence qui, si elle affecte l'exercice de la souveraineté, en préserve les fondements.

Le caractère global du texte autorisant le transfert des compétences de souveraineté nécessaires à l'établissement de l'Union Economique et Monétaire s'avère en revanche nettement moins satisfaisant, dans la mesure où la décision du Conseil constitutionnel porte elle-même sur un ensemble extrêmement étendu de dispositions, parmi lesquelles certaines peuvent concerner des domaines où les fondements même de la souveraineté nationale sont en cause.

Votre commission des Lois, sans anticiper le débat de ratification du Traité sur l'Union européenne, a néanmoins souhaité vérifier que sur ce point, la révision constitutionnelle proposée est à la fois suffisante pour permettre les transferts en cause et assortie de toutes les garanties nécessaires à la préservation des prérogatives indétachables de la souveraineté nationale.

1. Les transferts de compétences en vue de l'établissement de l'union économique et monétaire

Ainsi que le relève dans son excellent rapport le Président Gérard Gouzes, rapporteur pour l'Assemblée nationale du projet de révision constitutionnelle, la portée exacte des transferts de compétences qu'autorise l'article 88-1 en vue de l'établissement de l'Union économique et monétaire varie beaucoup en fonction des contraintes effectives qui en résulteront pour la France.

A cet égard, deux situations doivent être distinguées.

• **La politique économique commune** (chapitre 1er du Titre VI)

En matière de politique économique, il apparaît que ces contraintes s'analysent pour l'essentiel en la réalisation d'objectifs désormais déterminés en commun sur la base des dispositions du Traité. On peut, certes, considérer que ces objectifs ainsi assignés à la France restreignent d'autant la portée de l'article 20 de la Constitution, puisque le Gouvernement n'aura plus la même latitude qu'à l'heure actuelle pour déterminer et conduire la politique de la Nation, mais les modalités retenues pour cette restriction des compétences nationales ne paraissent pas de nature à menacer les fondements même de la souveraineté, et n'ont d'ailleurs pas été déclarées contraires à la Constitution.

C'est ainsi par exemple que l'article 104 C du Traité pose le principe général de prohibition des déficits publics excessifs, sous le contrôle du Conseil qui se voit, à cet effet, doté de compétences nouvelles graduées de la simple recommandation jusqu'à des sanctions proprement dites.

Pour autant, cet objectif n'attente pas aux prérogatives fondamentales attachées à la souveraineté nationale.

La notion même de «*déficits publics excessifs*» (définie dans le protocole concernant la procédure sur les déficits excessifs, annexé au Traité) s'analyse en effet comme un concept très global, recouvrant à la fois le déficit budgétaire proprement dit (c'est-à-dire l'équilibre fixé chaque année par le Parlement lors du vote des lois de finances), mais également les déficits susceptibles d'être constatés dans d'autres postes publics essentiels de la comptabilité nationale, dont, en particulier, les budgets des collectivités territoriales et ceux des régimes légaux de protection sociale.

En fait, ces postes budgétaires évoluent selon des paramètres très divers dont tous ne sont pas sous le contrôle direct de la puissance publique. On sait, par exemple, le coût brut que représente une épidémie de grippe en fin d'année, et le creusement brutal du déficit du régime d'assurance-maladie qui peut en résulter. Dans le même ordre d'idée, la fluctuation des cours des matières premières (énergie, en particulier) ou celle des grandes devises étrangères (dollar, mark) ont une répercussion directe sur le niveau de l'emploi, et par voie de conséquence, sur les rentrées fiscales, sur la perception des cotisations sociales, etc...

Sur tous ces points, la réalisation des objectifs assignés par le Traité laissera à l'Etat la possibilité de procéder aux arbitrages expédients, en mettant à cette fin en oeuvre les moyens dont il dispose, conformément à l'ordre juridique national. Son action pourra passer par l'utilisation de la loi ou du règlement, mais aussi, par exemple, par l'incitation à des mécanismes conventionnels (accords de régulation des dépenses-maladie, par exemple), par des interventions sur le régime d'attribution des prêts aux collectivités locales ou aux entreprises, etc... Les mesures anti-dumping ou l'encadrement communautaire des aides publiques aux producteurs nationaux constituent déjà des instruments internationaux de régulation dont le Traité sur l'Union européenne étendra la portée, mais ne modifiera pas la nature.

S'agissant des fondements de la souveraineté, on pouvait toutefois estimer que le pouvoir de sanction dévolu au Conseil à l'encontre des Etats qui excèdent les déficits publics prévus par le Traité (article 104 C § 7 à 11) représente une atteinte plus réelle et plus grave, d'autant que ces sanctions peuvent s'étendre jusqu'à l'imposition d'amendes «*d'un montant approprié*».

Le Conseil statue en pareil cas à la majorité des deux-tiers, les voix du représentant de l'Etat membre concerné étant exclues. Ce dispositif ne représente pourtant pas une véritable atteinte, mais plus simplement l'instrument du respect des dispositions librement consenties par les Etats en vue de la réalisation d'objectifs communs. Cet instrument ne peut, par définition, fonctionner à l'unanimité dans la mesure où celle-ci supposerait que l'Etat membre défaillant accepte lui-même de s'infliger les sanctions encourues du fait de son déficit excessif. En fait, ce mécanisme de discipline communautaire s'apparente plus à un processus juridictionnel international auquel la souveraineté nationale peut adhérer sans renoncer pour autant à ses prérogatives essentielles.

• **La politique monétaire commune** (chapitre II du Titre VI)

Les contraintes acceptées par les Etats membres dans le cadre de la politique monétaire commune semblent à la fois plus lourdes et plus directement liées aux fondements même de la souveraineté, dans la mesure où la monnaie est traditionnellement conçue comme un attribut régalien des Etats.

L'absolutisme de la souveraineté monétaire peut néanmoins prêter à discussion, du fait du poids sans cesse plus sensible des contraintes externes que les Etats subissent dans ce domaine : accords monétaires internationaux, mondialisation des échanges monétaires, variations du cours des devises sur les marchés des changes, etc...

En l'état actuel de la Constitution et si la France entend ratifier le Traité sur l'Union européenne, il n'y a pourtant guère de doute que notre pays soit obligé d'accepter d'importants transferts de compétences pour que soient exercées en commun (selon la terminologie retenue par l'article 88-1 A nouveau) des compétences qui, quoique mises en oeuvre dans un contexte international sur lequel elle n'a guère de prise, relèvent jusqu'à présent des autorités nationales.

C'est ainsi par exemple que le S.E.B.C. se voit désormais assigner des fonctions particulièrement importantes, dont notamment la détention et la gestion des réserves officielles de change des Etats membres, ainsi que la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire de la Communauté (c'est-à-dire de chacun des Etats qui la composent).

Ce mécanisme aboutit, conformément à l'article 107 du Traité, à un double dessaisissement des Etats :

- dessaisissement à l'égard du S.E.B.C. et de la B.C.E. devenus indépendants des Etats et des institutions communautaires, et dont les Etats s'engagent à ne pas tenter d'influencer les décisions (ni les membres dans l'accomplissement de leurs missions) ;

- dessaisissement à l'égard de leur propre banque centrale nationale, qui ne pourra désormais plus solliciter ni accepter des instructions des institutions communautaires, des Etats membres ou de tout autre organisme.

Dans le cas de la France, tout le dispositif fixant les liens institutionnels entre le Trésor public et la Banque de France (actuellement la loi du 3 janvier 1973 modifiée et la convention y annexée) devra donc être remis en cause de façon à garantir

l'indépendance effective et complète de cette dernière à l'égard de toute autorité nationale.

Toutefois ces compétences, outre qu'elles sont déjà largement dépendantes de paramètres extérieurs, pourraient être exercées en commun sans qu'en soit altérée la substance même de la souveraineté nationale, si précisément cet exercice en commun procède d'un choix librement consenti et lui-même souverain.

A cet égard, l'article 88-1 du projet de loi constitutionnelle fournit un cadre suffisant en vue de la ratification du Traité sur l'Union européenne.

S'agissant du passage à la monnaie unique européenne, votre commission des Lois observe toutefois que le projet de révision constitutionnelle ne modifie ni n'abroge les dispositions de l'article 34 de la Constitution aux termes desquelles «*la loi fixe les règles concernant (...) le régime d'émission de la monnaie*».

2. Les transferts de compétences en vue de l'établissement de la politique commune des visas

Le projet de loi constitutionnelle soumis à notre examen paraît sur ce point répondre aux impératifs dégagés par le Conseil constitutionnel, en autorisant le transfert de compétences qui, quoique relevant actuellement des autorités nationales, sont déjà largement exercées en commun et n'atteignent pas les fondements de la souveraineté.

On sait en effet qu'un nombre considérable de conventions internationales (dont les Accords de Schengen, lorsque ceux-ci entreront en vigueur) lient déjà la France en matière de visas.

Cette situation est d'ailleurs déjà prise en compte par la législation nationale, puisque l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France prévoit que «*pour entrer en France, tout étranger doit être muni... des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur*».

Tout au plus, le transfert prévu par l'article 88-1 du Traité sur l'Union européenne conduira-t-il à devoir réaménager les dispositions nationales en fonction des décisions prises dans le cadre de la politique commune des visas, dont notamment l'article premier du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers qui dispose qu'«*un arrêté pris conjointement par le ministre de l'intérieur et le ministre des*

relations extérieures détermine la nature des documents prévus au 1° de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 .... sous le couvert desquels les étrangers sont admis à franchir la frontière» et l'arrêté interministériel prévu par l'article premier du décret susvisé (actuellement l'arrêté du 10 avril 1984, relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer français, qui dispose quant à lui que *«pour être admis à pénétrer sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer français, tout étranger doit être muni d'un passeport national ou titre de voyage en tenant lieu, en cours de validité et revêtu d'un visa français»*).

Lors des travaux de votre commission, notre excellent collègue M. Paul MASSON a toutefois rappelé la nécessité de préserver les intérêts essentiels de la France en matière de politique commune des visas. Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, le rapporteur interrogera le Gouvernement en séance publique sur la portée exacte du dispositif prévu à cette fin par le Traité (article 100 C § 5).

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et des réponses qui seront ainsi apportées par le Gouvernement sur cet article, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 88-1.

Article 88-2

Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants communautaires résidant en France

1. L'analyse technique du dispositif de l'article 88-2 adopté par l'Assemblée nationale

Au terme d'une longue discussion, l'Assemblée nationale a adopté cet article, relatif au droit de vote et à l'éligibilité aux élections municipales des ressortissants communautaires, assorti d'un amendement présenté par M. Alain LAMASSOURE et sous-amendé par le Gouvernement.

En l'état, cet article comporte ainsi deux alinéas dont il convient d'examiner la portée dans le prolongement des observations formulées dans l'exposé général du présent rapport.

Le premier alinéa de l'article 88-2, adopté sans modification, étend aux ressortissants communautaires résidant en France le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales.

Le début de cet alinéa précise que les ressortissants communautaires sont électeurs et éligibles *«sous réserve de réciprocité et pour l'application du Traité sur l'Union européenne ...»*.

Si l'expression «pour l'application du Traité sur l'Union européenne» ne soulève pas de problème, la mention de la réserve de réciprocité paraît en revanche plus obscure, bien qu'elle figure dans les mêmes termes au début de l'article 88-1 sans y poser de problème particulier d'interprétation.

Or, dans l'article 88-2, la notion de réciprocité peut s'appliquer à deux situations juridiques très différentes.

• La portée exacte de la clause de réciprocité dans l'article 88-2

La première interprétation consiste à admettre qu'est visée la simple réciprocité prescrite par le quinzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, c'est-à-dire la ratification par tous les Etats-parties du Traité.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs pris soin de consacrer un considérant spécifique à l'exigence de réciprocité des engagements, en reconnaissant que :

«les engagements contenus dans les stipulations soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne prennent effet ... qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification ... qu'il suit de là que ces instruments internationaux ont le caractère d'engagement réciproque ... qu'il est ainsi satisfait à la condition de réciprocité prescrite par le quinzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946».

Cette conception conduirait ainsi à admettre qu'à partir du moment où tous les Etats auront ratifié le Traité, le droit de vote aux élections municipales pourra être accordé à tous les résidents communautaires répondant aux critères prévus par celui-ci. Or les Etats pouvant obtenir des dérogations, il est possible que celles-ci aient pour effet d'exclure, au moins temporairement, les Français établis dans les Etats bénéficiaires de ces dérogations du droit de vote municipal, alors que les ressortissants desdits Etats pourraient l'exercer s'ils sont établis en France.

Une deuxième conception plus pragmatique de la clause de réciprocité consisterait à n'admettre au droit de vote municipal en

France que les seuls ressortissants des Etats qui l'accordent, dans les mêmes conditions aux Français établis sur leur territoire. Cette conception serait plus conforme au sens de l'article 55 de la Constitution, qui exige une application réciproque du Traité sans se borner à en exiger la ratification par l'autre Etat partie.

En fait, la juxtaposition des termes «*sous réserve de réciprocité*» et «*et pour l'application du Traité sur l'Union européenne*» renforce cette seconde interprétation, puisque l'application du Traité ne pourra résulter que de son entrée en vigueur, c'est-à-dire, conformément à son article R, lorsque tous les Etats auront déposé les instruments de ratification.

Dans cette perspective, la mention expresse de la clause de réciprocité vise nécesairement une autre obligation juridique, sauf à la considérer comme totalement redondante et dépourvue de toute portée normative, en méconnaissance des dispositions de l'article 55 de la Constitution.

• Les modalités de reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité

Le premier alinéa de l'article 88-2 mentionne par ailleurs que les ressortissants communautaires «*sont*» électeurs et éligibles aux élections municipales s'ils résident en France.

L'option entre le terme «*sont*» et les termes «peuvent être» a fait l'objet d'un large débat à l'Assemblée nationale.

Pour les auteurs du projet de loi constitutionnelle, il ne fait aucun doute que le choix du présent de l'indicatif créera un droit effectif et non une simple faculté.

Dans cette optique, il semble exclu que la France puisse demander une dérogation générale quant à l'application de l'article 8 B § 1 du Traité, qui serait non seulement contraire à l'esprit de celui-ci, mais deviendrait aussi désormais contraire à la lettre de sa propre Constitution. Par ailleurs, le caractère absolu de cette rédaction rendrait sans doute contraire à la Constitution, dans la loi organique prévue au deuxième alinéa de l'article 88-2, toute disposition faisant durablement ou trop généralement obstacle à l'exercice des nouveaux droits politiques ainsi reconnus par la Constitution elle-même aux ressortissants communautaires.

Sur les conditions de résidence, il convient de rappeler que le Gouvernement a indiqué qu'elles s'établiraient à six ans pour le droit de vote (soit la durée d'un mandat municipal), et à douze ans

pour l'éligibilité. Des mesures seront par ailleurs arrêtées en vue d'éviter le «double vote», c'est-à-dire l'exercice simultané du vote municipal à la fois dans l'Etat de résidence et dans l'Etat d'origine. Ces mesures n'ont pas à figurer dans la Constitution, mais trouveraient leur place naturelle dans la loi organique.

On peut toutefois s'interroger sur le dispositif réellement susceptible d'éviter tout double vote dans le cas des résidents communautaires qui viendraient exercer en France leur droit de vote municipal et regagneraient leur Etat d'origine peu après, en vue d'y participer aux élections municipales qui viendraient à y être organisées. Du fait des dates et de la périodicité très variables des élections municipales dans les différents Etats de la Communauté, cette difficulté semble a priori difficile à résoudre.

• L'exclusion des non-nationaux de l'exercice de certaines fonctions municipales

Le premier alinéa de l'article 88-2 dispose enfin que les ressortissants communautaires ne pourront ni exercer les fonctions de maires ou d'adjoint au maire, ni participer à l'élection des sénateurs.

S'agissant des fonctions de maire et d'adjoint au maire, cette disposition s'impose puisqu'elle évitera que des non-nationaux puissent exercer les diverses fonctions d'Etat dont, parallèlement à leurs fonctions d'administration communale, sont investis ces magistrats municipaux (état-civil, police judiciaire, interventions dans l'organisation des scrutins politiques, présentation des candidatures à l'élection présidentielle, etc...).

• Le renvoi à la loi organique

Au terme d'un débat difficile, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. LAMASSOURE, qui confie à une loi organique le soin de déterminer les conditions d'application de l'article 88-2.

L'idée directrice de cet amendement est qu'une loi organique, c'est-à-dire une loi directement incluse dans le bloc de constitutionnalité, aurait pour effet de constitutionnaliser les modalités d'exercice du droit de vote et du droit d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales françaises. Ce faisant, le Constituant rendrait parfaite la révision proposée en permettant à la souveraineté nationale, à travers la loi organique, de

régler par elle-même ce qu'il faut bien considérer comme une remise en cause majeure des fondements de cette dernière.

Du strict point de vue technique, il convient d'observer que ladite loi organique revêtirait sans doute le caractère d'une «*loi organique relative au Sénat*» et requerrait dès lors le vote en termes identiques des deux assemblées du Parlement.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel montre en effet que, dans leur domaine, les lois organiques concernant la composition des collèges électoraux des sénateurs constituent des lois organiques relatives au Sénat.

Le renvoi à une loi organique plutôt qu'à une loi simple n'aurait d'ailleurs aucune autre vertu propre, dès lors que le régime électoral des assemblées locales est déjà régi par un ensemble de dispositions non organiques du code électoral qui, sur ce point, pourraient déjà s'appliquer *ipso jure* aux ressortissants communautaires et ne justifieraient dès lors aucun traitement particulier par le Constituant.

Le Gouvernement ne s'est rallié à l'amendement de M. LAMASSOURE qu'à condition qu'il soit assorti d'une clause de conformité de la loi organique avec les dispositions prévues par le Traité. En fait, sont moins visées les dispositions originelles de celui-ci (l'article 8 B § 1) que les modalités que le Conseil devra arrêter à l'unanimité avant le 31 décembre 1994.

Certains députés ont estimé que le sous-amendement du Gouvernement était redondant. En fait, –ce point a d'ailleurs été confirmé lors des travaux devant votre commission des Lois–, l'Assemblée nationale a eu raison de prévoir que les modalités d'application du présent article seront fixées par une loi organique. Il n'en demeure pas moins que cette loi devra être prise conformément au Traité et, en pratique, déterminera les conditions d'application de la décision prise par le Conseil européen.

2. Les propositions de votre commission des Lois

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, votre commission des Lois vous présente sur cet article un amendement tendant uniquement à prévoir dans la Constitution la possibilité du droit de vote des citoyens européens, afin de permettre sa mise en oeuvre en vertu du Traité.

Le texte de cet amendement a largement été présenté dans l'exposé général ; tout au plus peut-on rappeler que sa rédaction a été élaborée en fonction de quatre objectifs :

- considérer que le principe posé par l'article 8 B du traité de Maastricht n'a pas à figurer dans la Constitution française ;

- endiguer tout risque d'extension indue des droits électoraux liés à la souveraineté européenne aux autres étrangers résidant en France ;

- exclure formellement les citoyens de l'Union de toute participation à l'élection sénatoriale ;

- préciser les modalités d'adoption de la loi organique devant transcrire dans le droit interne les modalités d'exercice du droit de vote arrêtées à l'unanimité par le Conseil européen.

Article 88-3 de la Constitution

Avis des assemblées parlementaires sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative

1. L'analyse technique du dispositif de l'article 88-3 adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a examiné en discussion commune dix amendements tendant à associer le Parlement français à l'élaboration des normes communautaires. Elle a finalement adopté un amendement n° 93 rectifié, présenté par sa commission des Lois.

Le Gouvernement s'est également rallié à cet amendement, dont résulte l'article 88-3 soumis à notre examen.

Ce nouvel article comporte deux alinéas.

Conformément à son alinéa premier, le Gouvernement serait désormais tenu de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

Cette mesure d'information répond en fait à un souci maintes fois exprimé par les parlementaires des deux assemblées, tous groupes confondus.

En toute logique, seules les propositions comportant des dispositions de nature législative (conformément à l'article 34 de la Constitution) seraient passibles de cette procédure, puisqu'en tout état de cause les dispositions de nature réglementaire resssortissent à la compétence du Gouvernement, conformément aux articles 21 et 37 de la Constitution.

On doit observer que les propositions d'actes peuvent consister en propositions de normes d'application directe (règlements), de normes qui impliquent normalement une intervention du législateur national pour être appliquées dans les Etats membres (directives), ou de normes conventionnelles qui, du fait de leur nature internationale et de la modification de dispositions législatives internes qu'elles supposent, nécessitent une ratification par les Etats conformément à leurs règles constitutionnelles propres (modifications ou abrogations aux traités constitutifs).

En pratique, ce dispositif permettrait au Parlement d'être informé, en amont du processus communautaire, de décision de l'élaboration de toute norme qui aurait vocation à s'appliquer en France soit *ipso jure*, soit après l'intervention du législateur national.

• **La constitutionnalisation d'un dispositif déjà en vigueur**

Il convient d'observer que cette disposition ne représente pas une véritable innovation juridique, dans la mesure où le droit positif fait déjà obligation au Gouvernement de procéder à une telle information.

L'article VI bis paragraphe IV de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, résultant de l'article 4 de la loi n° 90-385 du 10 mai 1990, dispose en effet déjà que :

«*Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions des Communautés européennes... afin d'assurer l'information de leur assemblée respective sur le déroulement du procesus communautaire. A cet effet, le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil des communautés, les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes*

institutions des Communautés européennes. Le Gouvernement les tient en outre informées des négociations en cours.».

A cet égard, le premier alinéa de l'article 88-3 du projet soumis à notre examen paraît couvrir un champ plus restreint, dans la mesure où il limite la procédure de transmission aux seuls actes communautaires de caractère législatif et ne prévoit plus, contrairement à l'ordonnance du 17 novembre 1958 modifiée, l'information du Parlement sur les négociations en cours. En revanche il aurait pour effet de constitutionnaliser un mécanisme qui relève actuellement de la loi simple et qui, comme telle, n'offre ni la même valeur juridique ni la même signification institutionnelle que la Constitution.

• Des modalités de mise en oeuvre assez imprécises

La disposition la plus originale de l'article 88-3 demeure néanmoins son deuxième alinéa, qui dispose que «*selon des modalités déterminées par la loi, chaque assemblée émet un avis sur ces propositions au sein d'une délégation constituée à cet effet ou en séance*».

Ce dispositif apparaît original mais n'est pas sans susciter maintes interrogations.

On doit en particulier s'interroger sur la forme même des avis que les assemblées seraient ainsi conduites à émettre, et sur leur force juridique. Les modalités concrètes de mise en oeuvre d'une telle disposition risquent par ailleurs de soulever des difficultés techniques non négligeables.

Il faut aussi s'interroger sur le caractère substantiel de la procédure conçue par l'Assemblée nationale (faute duquel elle risquerait fort de péricliter rapidement) ainsi que sur la force juridique des avis, même si le choix du terme «*avis*» semble montrer qu'il s'agit d'instruments dépourvus de sanction juridique.

La mise en oeuvre technique de cet alinéa risque enfin de s'avérer complexe, du fait notamment des règles de fixation de l'ordre du jour et de l'encombrement déjà considérable du calendrier des assemblées, notamment en fin de session. C'est ainsi par exemple qu'il conviendrait de s'interroger sur l'insertion de la discussion et de l'adoption des avis dans l'ordre du jour parlementaire, notamment durant d'éventuelles sessions extraordinaires. D'autre part le délai entre lequel sera effectuée la transmission de la proposition d'acte communautaire et le moment où les assemblées pourront émettre leur avis devrait être à la fois suffisant pour leur permettre d'examiner la

proposition et assez bref pour que l'avis puisse être émis en temps utile.

2. Les propositions de votre commission des Lois

Pour résoudre l'ensemble des difficultés que la procédure élaborée par l'Assemblée nationale ne manquerait pas de soulever, votre commission des Lois vous présente un amendement ayant pour objet d'autoriser chacune des deux assemblées du Parlement à voter des résolutions sur les matières européennes.

La rédaction proposée demeure intentionnellement synthétique et se borne à poser un principe dont les modalités d'application devront faire l'objet des dispositions réglementaires adéquates.

Serait ainsi instituée une faculté, mais non une obligation : les assemblées demeureraient donc libres de voter les résolutions européennes sur les seuls sujets dont l'importance le justifierait. En tout état de cause, elles ne seraient pas tenues d'examiner ni d'adopter une résolution sur chacun des actes communautaires transmis par le Gouvernement.

En tout état de cause, il conviendrait impérativement d'accorder aux commissions permanentes ou aux délégations spécialisées le droit de voter directement les propositions de résolution sans passer par la séance publique, soit parce que le sujet ne justifie pas le passage en séance publique, soit tout simplement parce que la résolution doit être adoptée pendant l'intersession.

Il appartiendra au Règlement le soin de trouver le mécanisme permettant de déterminer les propositions de résolution relevant plutôt de la séance publique.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	Intitulé	Intitulé	Intitulé
	Projet de loi constitutionnelle ajoutant à la Constitution un titre : «De l'union européenne».	Projet... ... titre : «Des Communautés européennes et de l'Union européenne».	Sans modification
Constitution du 4 octobre 1958			
Art. 2.		Article premier A (*nouveau*).	Article premier A (*nouveau*).
La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.		Après le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	Alinéa sans modification
		«Le français est la langue de la République.»	« La langue de la République est le français.»
L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.			
L'hymne national est la «Marseillaise».			
La devise de la République est «Liberté, Egalité, Fraternité».			
Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.			

Texte de référence	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Art. 74.		Article premier B (*nouveau*).	Article premier B (*nouveau*).
Les territoires d'Outre-Mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.		La dernière phrase de l'article 74 de la Constitution est remplacée par deux alinéas ainsi rédigés :	Sans modification
		«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.»	
	Article premier.	Article premier.	Article premier.
	Le titre XIV et le titre XV de la Constitution du 4 octobre 1958 deviennent respectivement le titre XV et le titre XVI.	Sans modification	Sans modification
	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
	Il est inséré dans la Constitution un nouveau titre XIV ainsi conçu :	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
	«*TITRE XIV*	«TITRE XIV	«TITRE XIV
	«DE L'UNION EUROPÉENNE	**«DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET DE L'UNION EUROPÉENNE**	**«DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET DE L'UNION EUROPÉENNE**

Texte de référence	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
		«*Art. 88-1 A (nouveau).* – La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.	«*Art. 88-1 A (nouveau).* – Sans modification
	«*Art. 88-1.* – Sous réserve de réciprocité, la France consent, pour l'application du Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne.	«*Art. 88-1.* – Sans modification	«*Art. 88-1.* – Sans modification
	«*Art. 88-2.* – Sous réserve de réciprocité et pour l'application du Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne résidant en France sont électeurs et éligibles aux élections municipales. Ils ne peuvent ni exercer les fonctions de maire ou d'adjoint au maire ni participer à l'élection des sénateurs.»	«*Art. 88-2.* – Alinéa sans modification «Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article *en conformité avec les dispositions prévues par le Traité.*	«*Art. 88-2.* – Pour l'application du Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 et sous réserve de réciprocité, *le droit de vote et d'éligibilité* aux élections municipales *pourra être accordé aux seuls citoyens de l'Union* résidant en France. *Ces citoyens* ne *pourront* exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à *la désignation des électeurs sénatoriaux et* à l'élection des sénateurs. Une loi organique *votée dans les mêmes termes par les deux assemblées déterminera* les conditions d'application du présent article.»

Texte de référence	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires Art. 6 *bis*. . . . . . . IV. - Les délégations parlementaires pour les communautés européennes ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions des communautés européennes en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 et des textes subséquents afin d'assurer l'information de leur assemblée respective sur le déroulement du processus communautaire. A cet effet, le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil des communautés, les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions des communautés européennes. Le Gouvernement les tient en outre informées des négociations en cours. Les délégations peuvent demander à entendre les ministres ainsi que des représentants des institutions des communautés. Elles peuvent inviter à participer à leurs travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen.		*«Art. 88-3 (nouveau).* – Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. «Selon des modalités déterminées par la loi, chaque assemblée émet un avis sur ces propositions, au sein d'une délégation constituée à cet effet ou en séance.»	*«Art. 88-3 (nouveau).* – Alinéa sans modification *«Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article.»*

ANNEXES

I. Compte rendu des auditions de la commission :

- **M. François GOGUEL**, secrétaire général honoraire du Sénat, ancien membre du Conseil constitutionnel ;

- **M. Georges VEDEL**, ancien membre du Conseil constitutionnel, doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences économiques de Paris ;

- **M. Jean GICQUEL**, professeur à l'Université de Paris I ;

- **M. Louis FAVOREU**, président honoraire de l'Université d'Aix-Marseille III ;

- **M. Jacques de LAROSIÈRE**, gouverneur de la Banque de France ;

- **M. Michel VAUZELLE**, garde des Sceaux, ministre de la Justice ;

- **M. Roland DUMAS**, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, et **Mme Elisabeth GUIGOU**, ministre délégué aux Affaires européennes.

II. Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 du Conseil constitutionnel relative au Traité sur l'union européenne

III. Tableau récapitulatif des modalités d'exercice des compétences visées par le Traité sur l'union européenne

IV. Proposition de directive communautaire sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence

V. Les révisions constitutionnelles nécessaires chez les douze en raison des dispositions du Traité sur l'union européenne relatives aux élections municipales (document élaboré par le service des affaires européennes)

ANNEXE I

COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA COMMISSION

M. François GOGUEL
Secrétaire général honoraire du Sénat
Ancien membre du Conseil constitutionnel.

M. François Goguel, après avoir remercié le président Jacques Larché pour ses propos de bienvenue, s'est déclaré honoré d'être auditionné par la commission. Il a tout d'abord constaté que l'article 88-1 A et l'article 88-1 sur les compétences lui paraissaient en contradiction avec d'autres dispositions figurant dans la Constitution et concernant les compétences du Parlement (article 34) et celles du Gouvernement (article 20). Il a relevé que le recours à la notion de «transferts de compétences» au lieu et place de celle de «transferts de souveraineté» ne permettait pas de lever la contradiction du texte avec les principes de la souveraineté nationale.

M. François Goguel a fait observer que, le projet de révision ne portant pas sur l'article 3 aux termes duquel le droit de vote est conditionné par la nationalité française, il y aurait contradiction entre ce texte et le nouvel article introduit dans la Constitution pour les élections municipales.

Il a estimé que la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen confère à chaque citoyen le droit inaliénable et sacré de vivre dans un pays où seuls les nationaux exercent la souveraineté et votent : il a considéré que ce droit était remis en cause par le projet de révision aussi bien du fait de la participation des étrangers aux élections municipales assortie de restrictions que du fait de la participation sans aucune restriction aux élections européennes.

Il a rappelé que le Parlement européen est constitué des représentants des peuples des Etats de la Communauté, ainsi que l'a constaté le Conseil constitutionnel dans sa décision des 29 et 30 décembre 1976. Il a fait observer que la participation de ressortissants communautaires aux élections européennes dans leur pays de résidence fait émerger un concept nouveau de «peuple européen» composé des nationaux des douze Etats membres et donc d'une souveraineté européenne supérieure aux souverainetés nationales.

S'agissant des élections municipales, il s'est interrogé sur le point de savoir si, dans les communes de moins de 9.000 habitants, des conseillers non nationaux participeront à la désignation des délégués sénatoriaux. Pour les communes de 9.000 à 30.000 habitants, il a rappelé que tous les conseillers municipaux étaient de droit électeurs sénatoriaux ; interdire à certains d'entre eux de participer aux élections sénatoriales aurait donc pour effet de diminuer le poids électoral de ces communes dans l'élection. Enfin, pour les communes de plus de 30.000 habitants, il s'est demandé si les ressortissants communautaires participeraient à l'élection des délégués supplémentaires : sur ce point, le texte du projet soumis au Sénat lui a paru équivoque.

Il a estimé que l'article 88-2 aurait pour effet d'introduire des non nationaux dans le fonctionnement des institutions publiques. Le Constituant peut sans doute le décider souverainement, mais doit avoir conscience de méconnaître, en le faisant, les règles fondamentales du droit public, dont celle de la souveraineté nationale, laquelle doit être exercée soit par le peuple français directement, la participation des étrangers étant exclue pour le référendum, soit indirectement par l'intermédiaire de ses représentants, qui ne doivent donc pas devoir leur élection à des étrangers.

Après avoir remercié **M. François Goguel** pour son exposé, **le président Jacques Larché, rapporteur**, lui a demandé si, au-delà de la constatation des contradictions, le législateur constitutionnel pouvait et devait prendre des précautions supplémentaires de

nature à résoudre les difficultés relevées.

M. François Goguel lui a répondu que les dispositions du projet concernant le Sénat ne lui paraissaient pas permettre de répondre aux problèmes constitutionnels soulevés. Pour les élections municipales, il a estimé que si l'exclusion des ressortissants communautaires des fonctions de maire ou d'adjoint pouvait paraître satisfaisante, il était nécessaire de déterminer de façon plus précise l'interdiction qui leur serait faite de participer aux élections sénatoriales directement en tant qu'électeurs, ou indirectement par la désignation des délégués municipaux.

Le président Jacques Larché, rapporteur, lui a demandé ensuite, si, selon le texte du projet, des conseillers municipaux européens pouvaient participer à l'élection du maire.

M. François Goguel, tout en reconnaissant n'avoir pas de réponse précise sur ce point a admis que, compte tenu des compétences du maire, cette question devait être posée. **Le président Jacques Larché, rapporteur,** a précisé que cette question ne se posait pas par rapport à des problèmes de majorité des suffrages pour accéder aux fonctions de maire, mais compte tenu de la nature particulière des fonctions du maire en tant qu'agent de l'Etat (officier de police judiciaire, officier d'état civil et responsable de l'ordre public). **M. François Goguel** a considéré que, de ce point de vue, il ne serait pas concevable de permettre à des non nationaux de concourir à l'élection du maire.

M. Jacques Larché, président, rapporteur, a indiqué qu'une interprétation de la décision du Conseil constitutionnel en date du 9 avril 1992 pouvait conduire à considérer que les citoyens participent aux élections sénatoriales du seul fait qu'ils votent lors des élections locales.

M. François Goguel s'est rallié à cette analyse et a regretté que la présentation de l'article 88-2 accrédite l'idée que l'élection des sénateurs se limite aux opérations électorales en vue de la désignation des délégués puis des sénateurs.

M. François Goguel a estimé que, selon cette interprétation, le seul moyen de conserver au Sénat sa qualité de représentant du peuple français et des collectivités territoriales de la République, était de refuser la participation des ressortissants européens à chacun des degrés de l'élection. Il a souligné que la notion de peuple français a valeur constitutionnelle, selon la décision du Conseil constitutionnel relative à la Corse. Il lui paraît donc inacceptable que des non nationaux puissent être considérés comme faisant partie du peuple français : il s'agit là d'une question de principe.

Le président Jacques Larché, rapporteur, l'a ensuite interrogé pour savoir si un engagement international pouvait être tenu pour irréversible, quelle que soit sa nature.

M. François Goguel a répondu que la France ne pouvait être liée constitutionnellement de façon irréversible par un engagement international, car, a-t-il estimé, la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen reconnaît au citoyen français des droits inaliénables et sacrés. Ce principe signifie, selon lui, que, même si la génération présente portait atteinte à la souveraineté nationale, une génération future pourra y revenir. A fortiori, il estime inconcevable qu'une règle résultant d'un traité international soit considérée comme irréversible, alors que toute règle constitutionnelle peut être soumise à révision, hormis la forme républicaine du Gouvernement.

M. Guy Allouche a ensuite fait remarquer que la constatation de la contrariété de certains articles du traité à la Constitution relevait de l'évidence dans la mesure où elle était à l'origine de la révision constitutionnelle. Il a souligné en outre que l'article 3 de la

Constitution, qui instaure un lien entre citoyenneté et nationalité, n'était pas touché mais que le projet de révision ajoutait un titre XIV à la Constitution pour appliquer certaines clauses du traité. Après avoir demandé le sentiment de M. François Goguel sur la solution retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt «Nicolo», il l'a interrogé sur le point de savoir si loin d'être entravée par sa Constitution, la France pouvait librement s'engager dans la voie d'une union politique européenne.

M. François Goguel lui a répondu que la citoyenneté européenne ouvrait la voie à la souveraineté européenne, ce qui serait incompatible avec la souveraineté nationale. S'agissant de la jurisprudence Nicolo, il a déclaré l'avoir approuvée au motif qu'elle résultait de la Constitution. Il a fait en outre observer que le Conseil d'Etat, à l'inverse des juridictions judiciaires, se pose systématiquement la question de l'application des engagements internationaux par les autres parties.

En réponse à une question de **M. Luc Dejoie** sur le principe de la participation des étrangers aux assemblées délibérantes communales, qui est de même nature que la participation au collège électoral du Sénat, **M. François Goguel** a fait remarquer qu'en l'état actuel des textes, un conseil municipal pourrait être composé exclusivement de ressortissants communautaires et partant, se trouverait exclu des opérations électorales en vue de l'élection du Sénat. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer que, dans ce cas, il ne pourrait y avoir de maire...

A la question de **M. Lucien Neuwirth** de savoir quelle serait l'issue d'un contentieux électoral fondé sur la violation de l'article 3 de la Constitution, **M. François Goguel** a reconnu qu'il s'agissait d'un vrai problème dont la réponse serait malaisée, puisqu'il y aurait contradiction entre deux articles de la Constitution.

M. Etienne Dailly a demandé si l'interdiction de la participation directe des ressortissants communautaires aux élections sénatoriales et leur exclusion des fonctions de maire ou d'adjoint répondaient aux griefs soulevés par la décision du Conseil constitutionnel, à l'origine de cette procédure de révision. Il a également posé la question de savoir si le traité deviendrait, après cette révision, conforme à la Constitution ou lui demeurerait contraire. Il a fait remarquer en outre que la faculté ouverte en 1974 à soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel n'avait pas été étendue à l'article 54 de la Constitution.

M. François Goguel lui a répondu que, si l'article 88-2 était explicite s'agissant de l'exclusion des fonctions de maire ou d'adjoint aux ressortissants communautaires, une ambiguïté demeurait sur la notion de «participation aux élections sénatoriales» ; il ne lui paraît pas évident que cette expression englobe, outre la participation directe à l'élection du Sénat, la désignation des délégués sénatoriaux.

M. Charles Lederman a interrogé M. François Goguel sur la notion d'irréversibilité. Il a fait remarquer que la Constitution pouvait toujours être modifiée mais que, si le principe d'irréversibilité de l'Union européenne était inscrit dans la Constitution, le traité ne pourrait plus être dénoncé.

Après avoir regretté que l'Union européenne soit constituée pour une durée indéterminée, **M. François Goguel** a tenu à affirmer la possibilité de remettre en cause des traités limitant la souveraineté nationale.

M. François Giacobbi, après avoir rappelé que rien n'était irréversible, y compris l'article 89 et la forme républicaine du Gouvernement, a fait remarquer que rien n'interdisait dans le texte actuel de l'article 88-2, de donner aux conseillers municipaux non nationaux des délégations. Il a ensuite interrogé M. François Goguel sur la force contraignante de la réserve de réciprocité. Dans sa réponse, ce dernier a regretté que, dans une décision du 19 juin 1970,

le Conseil constitutionnel ait considéré que les traités instituant les communautés étaient entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution. La réserve de l'application par l'autre partie –au singulier– implique selon lui que cet article 55 ne concerne que les traités bilatéraux.

A une question de **M. Jean-Marie Girault** sur la date d'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, **M. François Goguel** a répondu que le texte adopté par l'Assemblée nationale était muet à cet égard. Il partage l'avis de **M. Jean-Marie Girault** selon lequel l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, exception faite des dispositions ne concernant pas Maastricht, devrait être concomitante à l'entrée en application du traité et ne pourrait donc intervenir qu'après la ratification par le dernier autre Etat signataire.

M. Jean-Marie Girault a également interrogé **M. François Goguel** sur le point de savoir si la loi organique prévue par le texte de l'Assemblée nationale pouvait être considérée comme «relative au Sénat», ce qui, selon l'article 46, alinéa 4 de la Constitution, empêcherait qu'elle puisse être votée par la majorité de l'Assemblée nationale selon la procédure du «dernier mot». **M. François Goguel** a considéré que l'éligibilité d'étrangers aux conseils municipaux aurait des conséquences sur la composition du Sénat et que la loi organique devait donc être votée avec l'accord de celui-ci.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé la nécessité d'éviter toute confusion entre le débat politique et l'analyse des problèmes juridiques posés par la révision et a posé la question de savoir si l'ambiguïté de la notion de «participation» ne pouvait pas être tranchée par le Conseil constitutionnel, qui sera obligatoirement saisi de la loi organique d'application ; **M. François Goguel** regretterait que ce problème fût renvoyé au Conseil constitutionnel, sans être tranché par le Parlement.

M. Georges VEDEL

Ancien membre du Conseil constitutionnel,
Doyen honoraire de la faculté de droit et de sciences économiques de Paris.

M. Georges Vedel a exposé qu'il se limiterait à des observations à caractère juridique et ne présenterait aucune considération sur l'opportunité de la ratification du traité. Dans ce cadre, il a précisé qu'il indiquerait si le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale apparaissait apte à procurer les conditions constitutionnelles de ratification du traité et qu'il complèterait son propos par quelques éléments sur les difficultés éventuelles d'interprétation de ce projet de loi.

A titre préliminaire, il a tenu à souligner que la première disposition adoptée par l'Assemblée nationale consacrant le français comme la langue de la République apparaissait mal rédigée puisque cette formule semblait indiquer que la langue française était en quelque sorte confisquée par la France au détriment des autres pays francophones. Il a ajouté qu'il conviendrait plutôt de dire que «la République a pour langue le français».

Sur ce point, **le président Jacques Larché, rapporteur,** a révélé que des représentants de la province de Québec avaient déjà fait savoir leurs réserves sur la formule adoptée par l'Assemblée nationale.

M. Georges Vedel a ensuite exposé que l'article 88-1-A nouveau de la Constitution sur l'exercice en commun de certaines des compétences des Etats membres avait le mérite de souligner que les compétences transférées l'étaient au bénéfice d'une mise en commun librement consentie. Il a ajouté que, dès lors, la France participerait à l'exercice des compétences transférées par les autres Etats membres.

S'agissant des articles 88-1 et 88-2 sur la détermination des compétences transférées et la reconnaissance du droit de vote aux citoyens de l'Union, il a exposé que ces dispositions adaptaient très exactement la Constitution en fonction du traité. Evoquant cependant, en cette circonstance, les prérogatives du pouvoir constituant qui, pour être dérivé n'en demeure pas moins souverain, il a précisé que la ratification du traité aurait pu être autorisée directement et, par dérogation à l'article 54, par un projet de loi constitutionnelle qui aurait inséré à la fin de la Constitution une disposition prévue à cet effet ; il a qualifié cette procédure de «révision-ratification».

Puis abordant la théorie générale des traités, il a rappelé que ceux-ci étaient régis non seulement par le droit des Etats signataires mais d'abord par le droit international. Il a ajouté qu'en fonction de celui-ci, les traités ne pouvaient pas être considérés comme absolument irréversibles, car le droit international autorise par application de la clause «rebus sic stantibus» la sortie d'un traité dans le cas d'un changement essentiel des conditions ayant justifié sa conclusion. Il a ajouté que la dénonciation d'un traité ne pouvait cependant être opérée que dans le seul cas de circonstances le justifiant selon le droit international. Le caractère obligatoire du traité découle de la règle « pacta sunt servanda», règle fondamentale de droit international.

Evoquant ensuite le texte de l'article 88-2 il a exposé que celui-ci comportait deux volets : le droit accordé aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne résidant en France d'être électeurs et éligibles aux élections municipales, et le renvoi à une loi organique pour la définition des modalités d'application de cette disposition. Il a précisé que le traité se limitait dans ce domaine à prévoir seulement le droit de ces ressortissants à participer aux élections municipales, sans leur reconnaître la possibilité de concourir à l'élection du Sénat.

Exposant ensuite l'intervention prévue de la loi organique d'application de ces mesures, il a indiqué qu'à son sens cette procédure était compatible avec le traité.

Il a enfin tenu à présenter quelques observations sur l'idée parfois avancée selon laquelle l'actuel «déficit démocratique», souvent évoqué à l'occasion de critiques formulées contre le fonctionnement des institutions de la Communauté européenne, trouverait une solution dans l'accroissement des prérogatives du Parlement européen. Cette idée, selon lui, appelle une certaine réserve dans la mesure où les règles de majorité au sein du Parlement européen peuvent conduire à des décisions échappant totalement au contrôle des Parlements nationaux. Au contraire, les décisions du Conseil sont prises par les Gouvernements contrôlés par leurs Parlements respectifs.

En conclusion de son exposé, **M. Georges Vedel** a estimé que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale était conçu d'une manière satisfaisante et n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour la ratification du traité.

M. Lucien Lanier a souhaité connaître l'avis de l'orateur sur l'articulation de l'article 88-2 avec l'article 3, dernier alinéa de la Constitution, qui accorde la qualité d'électeur à tous les nationaux français.

M. Georges Vedel a exposé que l'article 3 ne prévoyait pas littéralement qu'étaient électeurs les seuls nationaux français. Ajoutant toutefois que cet argument de texte n'était pas pleinement convaincant, il a exposé qu'aucune hiérarchie ne pouvait être retenue entre les différents articles de la Constitution et qu'à cet égard l'article 88-2 pouvait aussi déroger valablement à l'article 3. Enfin, il a indiqué qu'en tout état de cause la notion d'électeur de l'article 3 ne couvrait que les élections mettant en oeuvre la souveraineté nationale.

M. Jacques Thyraud a évoqué les dispositions de l'article 88-3 du projet de loi prévoyant la soumission pour avis au Parlement des propositions d'actes communautaires dès leur transmission au Conseil des Communautés. Il a souhaité savoir si cette procédure concernait le texte de base ou, également, les modifications ultérieures éventuelles de ce texte.

M. Georges Vedel a exposé que cette question restait à régler et qu'un problème de même ordre s'était posé, dans le domaine traditionnel de la consultation des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer, selon l'article 74 de la Constitution.

M. Charles Lederman a exposé que le texte adopté par l'Assemblée nationale sur la question de l'intervention du Parlement était insuffisant et ne répondait pas à la nécessité d'accorder des prérogatives effectives et nouvelles au Parlement dans ce domaine.

M. Georges Vedel s'est demandé si la présente révision était bien le cadre approprié pour une modification sensible des règles du régime parlementaire défini par la Constitution.

M. Jean-Marie Girault a souhaité savoir si l'entrée en vigueur de la réforme pouvait être considérée, dans le texte de l'Assemblée nationale, comme liée à celle du traité lui-même. Il s'est par ailleurs interrogé sur les dispositions du traité prévoyant que les modalités de mise en oeuvre du droit de vote et de l'éligibilité des étrangers communautaires concernés seraient définies par une décision unanime des Etats membres. Il a souhaité savoir si cette disposition était une condition suspensive de l'entrée en vigueur du dispositif. Enfin, il a demandé au Doyen Vedel si cette loi organique pouvait être considérée comme relative au Sénat.

M. Georges Vedel a exposé que la notion de loi organique relative au Sénat avait

donné lieu à une décision du Conseil constitutionnel, aux termes de laquelle ne pouvait être considérée comme telle une disposition ayant un rapport trop lointain avec le Sénat. Mais, dans le cas présent, a-t-il indiqué, la loi prévue serait, sans aucun doute, relative au Sénat.

Abordant la question de l'entrée en vigueur de la réforme, il a précisé qu'aucun principe ne s'opposait à ce que tel ou tel pays décide d'avancer, en ce qui le concerne, l'échéancier déterminé par le traité.

Enfin, il a exposé que la décision unanime du Conseil des Communautés prévue pour la mise en oeuvre des principes retenus, ne pouvait être l'occasion pour les Etats membres de revenir sur la règle fondamentale adoptée préalablement dans ce domaine.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a exposé que la loi organique prévue ne serait pas «relative au Sénat» puisque l'article 88-2 du projet de loi excluait toute modification du régime actuel d'élection des sénateurs.

En revanche, il a mis l'accent sur la nécessité de prévoir un dispositif permettant le remplacement des conseillers municipaux européens qui ne pourraient être électeurs sénatoriaux ni participer à la désignation des délégués municipaux.

M. Georges Vedel a confirmé qu'à son sens la loi organique prévue ne pourrait qu'être relative au Sénat. En effet, les conseillers municipaux participent de manière directe ou indirecte à l'élection des sénateurs et, dès lors l'exclusion de certains d'entre eux (les étrangers) nécessite une modification des textes législatifs relatifs à l'élection des sénateurs.

M. Bernard Laurent a souhaité savoir si l'expression «participer à l'élection des sénateurs» retenue par le projet de loi couvrait l'hypothèse d'une participation en tant qu'élu municipal, mais aussi celle d'une participation à la désignation des électeurs sénatoriaux, ou la première seulement de ces deux hypothèses.

M. Georges Vedel a exposé qu'indéniablement le texte adopté par l'Assemblée nationale couvrait les deux hypothèses. Aussi a-t-il ajouté que le texte pourrait être précisé, si le Parlement souverain le souhaitait, de manière à exclure encore plus clairement toute participation des ressortissants communautaires non français à cette élection.

M. François Giacobbi a attiré l'attention sur la notion de réciprocité qui lui a semblé devoir être interprétée comme exigeant que toutes les parties au traité appliquent les dispositions du traité. Évoquant la transmission au Parlement des propositions d'actes communautaires, il a ajouté que celle-ci n'aurait à l'évidence pour objet qu'une simple demande d'avis des assemblées.

M. Georges Vedel a exposé que le traité ne prévoyait pas de règle de réciprocité et que, en tout état de cause, la question ne se posait pas en tant que telle, puisque des mécanismes juridictionnels communautaires sanctionneraient le manquement d'un Etat à ses obligations.

Après avoir rappelé que le Conseil constitutionnel ne s'estimait pas lié par sa propre jurisprudence, **M. Etienne Dailly** a souhaité savoir si le Parlement ne pourrait pas dès lors prévoir, dans le but de lever toute équivoque, que les deux assemblées adoptent en termes identiques la loi organique d'application de la directive communautaire.

En réponse à l'orateur et en conclusion de son exposé, **M. Georges Vedel** a rappelé que le pouvoir constituant était souverain dans ses décisions, sous la simple réserve que les procédures prévues pour la révision soient respectées.

M. Jean GICQUEL,
Professeur à l'université de Paris I.

A titre préliminaire, **M. Jean Gicquel** a qualifié la révision constitutionnelle d'«instant privilégié», tant pour l'Europe que pour le Parlement français. Pour **M. Jean Gicquel,** le traité de Maastricht est une nouvelle étape de l'intégration communautaire, qui se présente, pour la première fois, en pleine lumière juridique, dans le prolongement de l'Acte unique européen de 1986. D'autre part, la révision constitutionnelle dans le cadre de l'article 89 de la Constitution permettra au Parlement d'exercer pleinement ses pouvoirs de Constituant ; le Sénat se trouvant sur un pied d'égalité avec l'Assemblée nationale.

M. Jean Gicquel a ensuite examiné les dispositions du projet de loi constitutionnnelle. L'article 88-1 lui a semblé s'inscrire dans la perspective de la décision du Conseil constitutionnel, puisqu'il autorise expressément des transferts de compétences relevant jusqu'à présent de la souveraineté nationale. Il a adhéré à l'article 88-2 et exprimé une réserve à propos de l'article 88-3.

L'article 88-2, relatif aux droits électoraux des ressortissants communautaires, lui a paru poser un problème difficile du fait qu'il poursuit deux objectifs apparemment inconciliables tout en les conciliant : faire participer des non nationaux aux élections municipales sans les associer à l'exercice de la souveraineté nationale ; or l'élection municipale représente précisément le premier degré de l'élection des sénateurs qui participent directement à l'exercice de cette souveraineté. **M. Jean Gicquel** a toutefois estimé que des garanties suffisantes avaient été prévues, à travers les dérogations (autorisées par le traité lui-même) et le renvoi à une loi organique.

Pour **M. Jean Gicquel**, cette loi organique n'aurait qu'une incidence indirecte sur le régime électoral du Sénat et ne pourrait être considérée à la marge comme une «loi organique relative au Sénat» au sens de l'article 46 de la Constitution.

M. Jean Gicquel a réfuté l'objection selon laquelle l'article 88-2 introduirait une discrimination entre, d'une part, les ressortissants communautaires et, d'autre part, les étrangers non européens. Il a considéré que les titulaires de la citoyenneté européenne instituée par le traité se trouvaient dans une situation objectivement différente justifiant, comme telle, un traitement différent par le Constituant. A cet égard, **M. Jean Gicquel** a trouvé une confirmation de son interprétation dans le fait que le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'accès à la fonction publique, en 1991, et le vote des seuls ressortissants communautaires au Parlement européen, alors que ce droit n'est pourtant pas ouvert aux autres étrangers établis sur le territoire national (décision du 8 avril 1992).

M. Jean Gicquel a estimé que le mécanisme d'information du Parlement, en amont, pour les projets d'actes communautaires, prévu par l'article 88-3, ne représentait qu'une avancée assez modeste, compte tenu des prérogatives dont disposent déjà les délégations parlementaires pour les Communautés européennes. Il s'est déclaré convaincu qu'un renforcement du pouvoir des Parlements, en aval, au moment de la transposition des directives s'avèrerait plus efficace que de simples avis émis avant leur adoption. Après avoir relevé l'absence de critère de distinction des actes communautaires de nature législative, faute d'une véritable hiérarchie des normes législatives ou réglementaires dans le droit communautaire, il a considéré qu'en pratique, le Gouvernement serait, comme de nos jours, seul juge des textes à soumettre au Parlement.

Après avoir mentionné l'expérience italienne (loi La Pergola) où, depuis 1990, le Gouvernement présente au Parlement, une fois par an, l'ensemble des directives à transposer,

M. Jean Gicquel a estimé que le Parlement devrait pouvoir, selon une procédure inspirée de celle de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, revendiquer lui-même les textes communautaires sur lesquels il aurait à se prononcer. En cas de conflit, il appartiendrait au Conseil constitutionnel de le vider. Mais, on peut également envisager que le Parlement saisisse pour avis le Conseil avant d'exercer son droit de revendication. **M. Jean Gicquel** a également préconisé que le droit de saisine sur les traités non encore ratifiés soit étendu à soixante parlementaires de l'une ou l'autre des assemblées (art. 54 de la Constitution).

M. Jean Gicquel a ensuite répondu aux questions des membres de la commission.

En réponse à une question de **M. Guy Allouche** sur une éventuelle contradiction entre l'article 88-2 et l'article 3 dernier alinéa de la Constitution, il a indiqué qu'à son avis l'article 88-2 n'introduit pas une contradiction, mais une dérogation relevant de la compétence souveraine du Constituant.

Répondant à une question de **M. Jacques Larché, président, M. Jean Gicquel** a considéré que l'élection municipale est une élection où s'exprime la souveraineté nationale, puisqu'elle constitue le premier échelon de désignation des sénateurs.

M. Charles Lederman a ensuite posé trois questions :

- la fixation d'un quota maximum de ressortissants communautaires dans les conseils municipaux ne risquerait-elle pas de limiter la plénitude du choix des électeurs ?

- la méconnaissance du principe de subsidiarité ne conduit-elle pas, à terme, au dessaisissement progressif de toutes les compétences des Etats ?

- quelle procédure concrète permettrait d'opérer une sélection efficace entre les propositions d'actes communautaires de nature législative ou de nature réglementaire ?

M. Jean Gicquel a estimé que le Constituant demeurait pleinement souverain pour organiser les modalités d'une élection, et, le cas échéant, fixer des quotas. Il a par ailleurs souligné que le principe de subsidiarité avait été formulé par l'Acte unique européen et qu'il s'analysait comme une règle permettant de trancher les conflits de compétences, sous le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes, le traité de Maastricht ne modifiant en rien le dispositif existant. **M. Jean Gicquel** a toutefois souligné qu'indépendamment du principe de subsidiarité, il conviendrait également de faire mieux respecter le principe de proportionnalité. La distinction entre les actes communautaires législatifs et réglementaires lui a enfin paru relever en droit communautaire de la Cour de Justice des Communautés européennes et en droit interne du Conseil constitutionnel.

M. Jean Gicquel, notant que les institutions communautaires avaient tendance à dénaturer la distinction entre les règlements et les directives, a rappelé que les Etats demeuraient fondés à saisir la Cour de Justice des Communautés européennes sur la base d'un recours pour excès de pouvoir.

En réponse à une question de **M. Jean-Marie Girault**, relative à l'éventualité d'une entrée en vigueur différée du traité de Maastricht, **M. Jean Gicquel** a estimé que cette entrée en vigueur résulterait de la ratification par tous les Etats membres, qui constitue par ailleurs une condition substantielle pour que ledit traité réponde à l'exigence de réciprocité. Le Conseil constitutionnel (décision du 25 février 1992, Zones de transit) a précisé que l'entrée en vigueur d'un traité doit s'entendre au sens du droit interne, c'est-à-dire lors de sa publication au JO.

A **M. Etienne Dailly**, qui l'interrogeait sur la procédure d'avis prévue par l'article 88-3, **M. Jean Gicquel** a indiqué que, durant les intersessions, les délégations parlementaires et les commissions seraient sans doute à même de rendre les avis demandés par le Gouvernement. La réunion du Parlement en session extraordinaire à cette seule fin ne lui a pas paru une procédure envisageable en pratique.

M. Paul Masson a enfin interrogé M. Jean Gicquel sur la portée du dispositif de l'article 100 C du traité relatif à la politique commune des visas. **M. Jean Gicquel** a estimé que si le dispositif d'adoption à l'unanimité des décisions en matière de visas préservait pleinement la souveraineté nationale, le passage à la majorité qualifiée, en 1996, limiterait l'autonomie de la France. Toutefois, **M. Jean Gicquel** a rappelé que, conformément au traité, les Etats restaient fondés à rétablir à titre dérogatoire et temporaire l'obligation de visa si leurs intérêts essentiels étaient en jeu. Il a souligné qu'en tout état de cause le droit d'accès au territoire était considéré par le Conseil constitutionnel comme un droit inhérent à l'Etat (Décision du 25 février 1992, Zones de transit).

M. Louis FAVOREU,
Président honoraire de l'Université d'Aix-Marseille III.

A titre liminaire, **M. Louis Favoreu** a tout d'abord fait observer que, compte tenu de la rareté des révisions constitutionnelles (moins d'une dizaine sous les trois dernières Républiques), la France manquait d'expérience en ce domaine, par contraste avec ce qui se passait dans d'autres pays, notamment en Allemagne et en Autriche. Il a ensuite relevé que, pour la première fois, avait lieu une réforme d'une aussi grande ampleur et ce avec l'intervention d'un organe juridictionnel. Il a également souligné que, tôt ou tard, si la pratique de la révision constitutionnelle se développait, on en arriverait à l'idée d'une régulation de la procédure de révision constitutionnelle. Il a fait observer à cet égard que la France était le seul grand pays démocratique dans lequel persistaient encore des interrogations sur la procédure de révision de la Constitution.

M. Louis Favoreu s'est ensuite attaché à analyser la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 qui définit, pour la première fois, le cadre de la révision constitutionnelle. Il a tout d'abord souligné que cette décision interdisait que la ratification du traité de Maastricht s'effectue par la voie constitutionnelle dans la mesure où le Conseil constitutionnel avait précisé que l'autorisation de ratifier ne pouvait intervenir qu'après modification promulguée de la Constitution.

Il a ensuite montré que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la construction européenne était irréversible : en effet, de ses décisions des 25 juillet 1991 (accords de Schengen) et 9 avril 1992, il découle que la France ne peut mettre fin à sa participation à des traités internationaux qu'avec l'accord des autres parties.

Il a également souligné que le Conseil constitutionnel avait consolidé la construction européenne en s'interdisant de mettre en cause la conformité à la Constitution d'un traité déjà ratifié à l'occasion de l'examen de la conformité d'un traité ultérieur soumis à son contrôle.

Puis il a observé que l'abandon de la distinction entre limitations et transferts de souveraineté était formelle car la nouvelle distinction entre transferts de compétences ordinaires et transferts de compétences touchant «aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté» recouvrait pratiquement la première.

M. Louis Favoreu a ensuite relevé que le Conseil constitutionnel n'avait pas donné de directives précises au Constituant et qu'en conséquence, certaines ambiguïtés demeuraient qui affectaient le texte du projet de loi constitutionnelle. Ainsi, s'agissant de l'éligibilité des ressortissants communautaires au conseil municipal, il a souligné que cette possibilité paraissait exclue par la décision du Conseil constitutionnel, dans la mesure où celle-ci affirmait : «la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs».

Il a également estimé qu'on pouvait même s'interroger sur le droit de vote des non nationaux dans la mesure où la décision du 9 mai 1991 réservait l'exercice de la souveraineté nationale au seul peuple français, c'est-à-dire à l'ensemble des nationaux français, attitude d'ailleurs très proche de celle adoptée en 1990 par la Cour constitutionnelle allemande qui a déclaré inconstitutionnelles des lois adoptées par certains Länder qui accordaient le droit de vote aux élections municipales à des ressortissants scandinaves, au motif qu'ils ne faisaient pas partie du peuple allemand.

M. Louis Favoreu a conclu de ses observations que, même si le lien entre élections municipales et élections sénatoriales était supprimé, la question de la participation de non nationaux aux élections municipales resterait posée. Tout en reconnaissant que la question avait été tranchée en sens inverse par le Conseil constitutionnel, il a estimé que la participation des non nationaux aux élections européennes pourrait même être contestée dans la mesure où le Parlement européen représentait, en principe, non pas un hypothétique peuple européen mais les peuples des Etats membres.

Au terme de ces observations, **M. Louis Favoreu** a relevé la très grande prudence du texte du projet de loi qui s'abstenant de modifier l'article 3 de la Constitution afin d'éviter de s'engager dans cette problématique, lui avait préféré une «révision-adjonction». Il a estimé que cette solution laissait toutefois pendant le problème de la cohérence globale de la Constitution et celui de la compatibilité des dispositions nouvelles avec les articles 3 de la Constitution et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Il s'est ensuite interrogé sur l'attitude à adopter, dès lors que le traité de Maastricht étant signé, il était, en l'état, incompatible avec la Constitution dans la mesure où il n'y était pas dit que la France bénéficierait des dérogations qu'il prévoyait.

Il a enfin estimé que pour s'assurer que le nouveau texte constitutionnel et le traité étaient compatibles, il conviendrait de saisir à nouveau le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, à l'issue de l'adoption de la réforme constitutionnelle.

En conclusion, **M. Louis Favoreu** a suggéré que de nouvelles voies constitutionnelles fussent explorées. Il a évoqué à cet égard, de manière prospective, l'introduction, comme par exemple en Espagne, de procédures de révision plus ou moins contraignantes selon l'importance des dispositions constitutionnelles modifiées. Il a même évoqué l'éventualité d'un contrôle par le Conseil constitutionnel de la constitutionnalité de la révision constitutionnelle, du moins de la régularité de la procédure suivie.

A **M. François Giacobbi** qui s'interrogeait sur la légalité d'un recours à l'article 11 de la Constitution pour faire adopter la réforme constitutionnelle, **M. Louis Favoreu** a rappelé que certains auteurs admettaient cette possibilité. Il a cependant estimé que ces mêmes auteurs n'admettraient probablement pas que l'article 11 puisse être utilisé après échec de la procédure parlementaire prévue à l'article 89. Pour ce qui concerne le recours à l'article 11, il a, en outre, fait valoir que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, la situation avait évolué grâce à la mise en oeuvre d'un véritable contrôle de constitutionnalité et que s'il était aujourd'hui saisi, le Conseil constitutionnel déclarerait sans doute que la voie de l'article 11 ne saurait être empruntée.

M. Guy Allouche a mis en doute le bien-fondé du principe énoncé par **M. Louis Favoreu** en vertu duquel le pouvoir constituant était pour partie conditionné et il s'est étonné de ce que l'on puisse songer à ériger le Conseil constitutionnel en garant de la constitutionnalité des réformes constitutionnelles.

A **M. Michel Dreyfus-Schmidt** qui lui faisait observer que seules devaient être respectées par le Constituant les réponses apportées par le Conseil constitutionnel à la question qui lui avait été posée, **M. Louis Favoreu** a tout d'abord rappelé que même lorsque le Conseil constitutionnel statuait «ultra petita» l'intégralité du dispositif de sa décision était revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée. Il a ensuite réaffirmé qu'à son sens, le traité de Maastricht resterait toujours contraire à l'article 3 de la Constitution.

M. Etienne Dailly a enfin observé que faute d'une nouvelle saisine sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, les parlementaires pourraient au moins déférer au Conseil constitutionnel la loi de ratification du traité de Maastricht sur le fondement de l'article 61 de la Constitution.

M. Jacques de LAROSIÈRE,
Gouverneur de la Banque de France.

Problèmes relatifs à l'Union économique et monétaire (U.E.M.)

M. Jacques de Larosière a tout d'abord répondu aux questions présentées par le **président Jacques Larché, rapporteur.**

Sur le point de savoir si, actuellement, la France détermine et conduit souverainement sa politique monétaire, il a distingué le droit du fait : sur le plan juridique, il a estimé que la compétence monétaire demeure l'apanage du Gouvernement français tant au niveau interne, en vertu de la loi de 1973, qu'au niveau européen, puisque la participation de la France au système monétaire européen peut être dénoncée à tout moment. Néanmoins, en fait, la libre circulation des capitaux, complète depuis 1990, la volonté d'assurer la stabilité des prix et le désir de mener une politique de change quasiment fixe lui ont paru se conjuguer pour limiter substantiellement la marge de manoeuvre de la France dans le domaine monétaire. **M. Jacques de Larosière** a cependant précisé que le franc ne saurait être considéré comme appartenant à la zone mark : il y a aujourd'hui beaucoup plus d'égalité entre les pays sur le plan monétaire et la France est, avec le Luxembourg et le Danemark, l'un des seuls Etats qui, aujourd'hui, pourraient entrer dans la troisième phase de l'U.E.M.

En ce qui concerne les autres instruments de politique économique, et notamment la politique budgétaire, **M. Jacques de Larosière** a indiqué que l'U.E.M. ne devrait pas changer fondamentalement la manière dont ils sont actuellement utilisés par les Etats, les grandes orientations budgétaires, en dépenses et en recettes, sous réserve de la limitation des déficits publics, restant de la compétence de chaque Parlement national.

Le Gouverneur de la Banque de France a ensuite reconnu qu'il était difficile de prévoir si, d'ici à la fin de la décennie, la convergence des économies nécessaire au bon fonctionnement de l'U.E.M. pourrait être atteinte. Il a toutefois précisé que, malgré l'hétérogénéité existant actuellement entre les différents pays, une telle convergence ne saurait être exclue, un pays comme l'Irlande ayant sensiblement réduit en cinq ans ses besoins de financement.

Il a ajouté que le risque d'une Europe à «deux vitesses» ne devait pas, selon lui, être redouté, dans la mesure où les Etats en retard pourraient prochainement engager une politique de rapprochement progressif avec les économies des États satisfaisant aux critères de convergence.

M. Jacques de Larosière a ensuite évoqué, pour l'approuver, l'indépendance des organes chargés de définir et de mettre en oeuvre la politique monétaire de l'Union. La stabilité d'une monnaie constituant un bien collectif à préserver, il ne lui a pas paru choquant de la confier à des personnes bénéficiant de la plus large autonomie. Il a même estimé qu'une telle indépendance, qui existe dans une démocratie comme les Etats-Unis, apparaissait nécessaire dans une union monétaire où il convient d'éviter que les décisions puissent être prises en fonction des instructions des différents Gouvernements. Un tel système, outre qu'il se révélerait difficile à appliquer, réduirait à néant la condition essentielle de l'efficacité de la politique monétaire, à savoir la rapidité de sa mise en oeuvre.

Il a ajouté que l'indépendance des organes chargés de la conduite de la politique monétaire européenne ne signifiait pas l'absence de liens avec le pouvoir politique dans la mesure où les gouverneurs des banques centrales demeureraient nommés par les autorités politiques nationales, le président de la Banque centrale européenne étant lui-même désigné

par le Conseil européen. Il a également fait observer que le Parlement européen pourrait entendre les responsables de la Banque centrale européenne.

M. Jacques de Larosière a estimé également qu'une loi ne serait pas nécessaire pour passer du franc à l'ECU, un traité ratifié ayant une autorité supérieure à celle des lois. Il a considéré qu'une telle situation ne saurait être considérée comme vidant de sa substance l'article 34 de la Constitution, qui confie à la loi la fixation des règles concernant le régime d'émission de la monnaie, puisque cette disposition ne concerne que la répartition des compétences entre le Gouvernement et le Parlement. Il a ajouté que l'expression «régime d'émission» ne s'appliquait ni à la fixation de la valeur du franc ni au volume des billets et pièces en circulation. Dans la même optique, il a précisé que l'article 20 de la Constitution qui confie au Gouvernement la détermination et le contrôle de la politique de la nation conservera toute sa portée pour des problèmes aussi importants que le contrôle des établissements de crédit ou la protection de l'épargne. Il a en outre rappelé que les transferts opérés vers les organes de la communauté, qui étaient d'ailleurs nécessaires dans une union monétaire, porteraient sur des compétences précises : émission de billets, fixation du niveau des taux d'intérêt et politique de change.

Le Gouverneur de la Banque de France a par ailleurs considéré que rien ne permettait d'affirmer que certains Etats membres aient pu accepter l'U.E.M. du seul fait que leur économie ne serait probablement pas assainie assez rapidement pour permettre la substitution de l'ECU à leur monnaie nationale.

Enfin, il a précisé que la Bundesbank se félicitait de l'architecture générale du traité de Maastricht, même si elle demeurait inquiète sur certains points comme le risque d'un assouplissement des critères de convergence ou l'existence d'un déséquilibre entre l'unification économique et l'union politique.

M. Charles Lederman a ensuite évoqué divers problèmes relatifs notamment à l'avenir de la Banque de France et à l'indépendance de la Banque centrale européenne. **M. Jacques de Larosière** lui a répondu que la Banque de France conserverait de nombreuses attributions concernant l'alimentation en liquidités du système bancaire, la circulation fiduciaire ou la centralisation de certaines informations. Il a ajouté qu'elle garderait un pouvoir d'influence puisque son Gouverneur participerait au Conseil des banques centrales.

M. Lucien Lanier s'est ensuite interrogé sur l'aménagement dans le temps des décisions du traité concernant les problèmes budgétaires et fiscaux. **M. Jacques de Larosière** a estimé que de tels rapprochements existaient déjà dans le domaine fiscal, notamment en matière de TVA, mais qu'ils étaient indépendants de la construction communautaire proprement dite, de tels rapprochements devant être poursuivis en raison de l'existence de la libre circulation des capitaux. Concernant la politique budgétaire, **M. Jacques de Larosière** a rappelé qu'il existait déjà des programmes de convergence auxquels se sont soumis des pays comme l'Allemagne et l'Italie. Il en a conclu que le processus de convergence des économies était en bonne voie.

M. Michel VAUZELLE,
Garde des Sceaux, ministre de la justice

M. Michel Vauzelle, garde des Sceaux, ministre de la justice, a tout d'abord tenu à indiquer que le Gouvernement serait attentif aux suggestions et critiques éventuelles du Sénat sur le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Il a ensuite rappelé que cinq révisions constitutionnelles ayant été adoptées depuis 1958, la présente révision était la première à être engagée selon la procédure de l'article 54 de la Constitution.

Il a fait observer que l'utilisation de la procédure de l'article 89 marquait la volonté du Gouvernement d'associer les représentants du peuple, contrairement à ce qui s'était passé antérieurement, à l'évolution des transferts de compétences.

Après avoir relevé l'état d'esprit très européen dans lequel le Sénat abordait ce débat, comme l'avait mis en évidence le communiqué de presse du Président du Sénat, il a fait part de la volonté d'ouverture du Gouvernement.

M. Michel Vauzelle, garde des Sceaux, ministre de la justice a ensuite insisté sur la volonté politique de se conformer très exactement à la décision du Conseil constitutionnel, rappelant, en outre, que le Gouvernement avait fait siennes les observations formulées par le Conseil d'Etat.

Ecartant toute arrière-pensée politicienne, il a souligné le caractère profondément républicain de la démarche adoptée qui devait entraîner l'adhésion de la Nation toute entière.

Après avoir estimé nécessaire d'établir une distinction entre ce qui relève du traité et ce qui relève de la révision constitutionnelle, le garde des Sceaux a tenu à apporter des précisions sur le droit de vote des ressortissants communautaires qui est apparu comme la source des débats les plus vifs. A cet égard, s'inscrivant en faux contre l'opinion selon laquelle la création d'une citoyenneté européenne entraînerait une dissociation entre la citoyenneté et la nationalité, il a fait observer que la citoyenneté européenne était au contraire profondément liée à la nationalité puisque son bénéfice serait réservé aux seuls nationaux des douze Etats membres de la future Union européenne.

Après avoir rappelé que l'application de cette mesure serait subordonnée à une condition de réciprocité, il a souligné que le droit de vote et d'éligibilité concernait exclusivement la gestion locale.

Admettant qu'il en résulterait de manière très indirecte une participation des ressortissants communautaires à l'élection des Sénateurs, le garde des Sceaux a toutefois souligné que les précautions qui avaient été prises par le Gouvernement étaient très significatives.

A cet égard, il a notamment indiqué que les maires et leurs adjoints exerçant un pouvoir de police, le Gouvernement avait écarté les ressortissants communautaires de l'exercice de ces fonctions.

Soulignant, par ailleurs, que le texte adopté par l'Assemblée nationale pourrait être amélioré, **M. Michel Vauzelle, garde des Sceaux, ministre de la justice**, a précisé que le Gouvernement apporterait les apaisements nécessaires au cours des débats sur certaines questions sensibles telles que la condition de résidence pour l'exercice du droit de vote et

l'éligibilité des ressortissants communautaires, l'articulation entre la décision du Conseil des Communautés devant fixer les modalités d'application de la citoyenneté européenne et la loi organique prévue par l'article 88-2 et, enfin, le problème particulier pouvant résulter dans certaines communes frontalières, de la présence d'un grand nombre de ressortissants communautaires.

Néanmoins, le garde des Sceaux, insistant à nouveau sur le caractère exclusivement local du droit de vote et de l'éligibilité des ressortissants communautaires a rappelé qu'en aucun cas une personne n'ayant pas la nationalité française ne serait amenée à participer à l'élection d'assemblées dépositaires de la souveraineté nationale.

A propos du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, le garde des Sceaux a tout d'abord indiqué que celle-ci avait adopté deux amendements sans lien direct avec le projet de révision, l'un consacrant le français comme langue de la République et l'autre relatif au statut des territoires d'outre mer.

Il a ensuite précisé que l'Assemblée nationale avait adopté deux dispositions très importantes dont la première (article 88-1 A) fixait le principe de la libre participation de la République aux Communautés européennes et à l'Union européenne.

Le garde des Sceaux a fait observer que ce principe n'était pas contradictoire avec le principe de la souveraineté nationale qui a un caractère indivisible, inaliénable et incessible.

Soulignant que seul le peuple souverain pouvait décider des transferts de souveraineté et des formes que pouvait prendre l'Union européenne, il a fait observer que les transferts visés étaient, conformément à la volonté exprimée par le Président de la République, exclusivement des transferts de compétences.

Le garde des Sceaux a ensuite indiqué que la seconde disposition introduite par l'Assemblée nationale (article 88-3) répondait au souhait d'une meilleure association des Parlements nationaux au processus de décision communautaire.

Il a fait valoir que, parallèlement à l'existence d'une conférence des Parlements nationaux prévue par le traité, il était, en effet, apparu indispensable d'inscrire dans la Constitution le principe d'une plus grande participation du Parlement national au processus de décision communautaire pour ce qui concerne les matières de nature législative.

Il a indiqué que le Parlement serait ainsi appelé à donner son avis sur les propositions d'actes communautaires, cet avis ne pouvant pas néanmoins engager le Gouvernement puisque le pouvoir de négocier et de ratifier les traités appartient au Président de la République, la conduite de la politique nationale relevant par ailleurs du Gouvernement.

Le président Jacques Larché, rapporteur, a pris acte, d'une part, du refus par le Gouvernement d'un texte qui entraînerait des transferts de souveraineté et, d'autre part, de son souhait que le Sénat accomplisse pleinement son rôle constituant qui pourrait éventuellement le conduire à formuler des propositions.

Après avoir rappelé l'intention récemment exprimée par la Suisse d'adhérer à la Communauté européenne qui rejoint ainsi le souhait exprimé par d'autres Etats, notamment la Turquie, **M. Christian Bonnet** a souhaité savoir si la citoyenneté européenne serait automatiquement appliquée aux ressortissants des Etats membres dont l'adhésion à la Communauté serait postérieure à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht.

En réponse, **M. Michel Vauzelle, garde des Sceaux, ministre de la justice**, après avoir fait observer que l'élargissement de la Communauté était non seulement intéressant au plan économique mais, en outre, permettait l'avènement d'une Europe du droit, a rejeté toute discrimination à l'égard de quelque pays que ce soit.

Soulignant qu'il ne saurait y avoir deux manières d'appartenir à la Communauté européenne, il a estimé que si certaines questions devaient se poser en ce qui concerne un Etat candidat à l'adhésion, elles devraient recevoir une réponse avant même l'entrée de cet Etat dans la Communauté européenne.

M. François Giacobbi, après avoir rappelé qu'il s'était opposé en 1962 et 1969 à la procédure de révision de la Constitution par le référendum de l'article 11, a tenu à souligner que seule la procédure de l'article 89 pouvait être utilisée pour réviser la Constitution. En conséquence, il a estimé que l'éventualité de soumettre au peuple le projet de loi sur le fondement de l'article 11, s'il était rejeté par le Parlement, expression de la souveraineté nationale, représentait un risque sérieux d'atteinte à une loi fondamentale de la République et à la République elle-même. En conséquence, après avoir fait part de son souhait de voir aboutir la procédure de révision et de ratification du traité, il a souligné son refus de délibérer sous la menace d'un recours à l'article 11.

En réponse, le garde des Sceaux, rappelant qu'un titre de la Constitution était consacré à la révision, a néanmoins souligné que l'article 89 lui-même prévoyait la possiblité d'utilisation de la procédure de référendum.

Ecartant toute idée de menace à l'égard du Parlement, il a relevé le caractère très clair des dispositions de l'article 89 qui permettent au Président de la République de soumettre éventuellement le texte au peuple après son adoption dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Relevant, enfin, l'existence d'une interprétation selon laquelle la procédure de l'article 11 aurait été validée par le peuple lui-même, il a néanmoins estimé que ce débat n'avait pas lieu d'être puisque la procédure actuelle se situait clairement dans le cadre de l'article 89.

M. Jean-Marie Girault, après avoir fait part de son souhait de voir se poursuivre la construction européenne et fait observer que le traité de Maastricht représentait à cet égard une étape décisive, a souligné qu'un peuple souverain pouvait décider d'exercer certaines compétences en commun avec d'autres Etats.

Indiquant qu'il était favorable à la citoyenneté européenne, il a néanmoins estimé nécessaire de s'assurer que le dispositif proposé était conforme à ce qui était souhaité dans ce domaine. C'est pourquoi il a demandé une précision sur le point de savoir si le renvoi à une décision du Conseil des Communautés, prise à l'unanimité, pour fixer les modalités d'application de la citoyenneté européenne constituait une condition suspensive de l'entrée en vigueur des droits attachés à cette citoyenneté.

Relevant, par ailleurs, que l'article 88-2 relatif au droit de vote et à l'éligibilité des ressortissants communautaires prévoyait une loi organique pour déterminer ses conditions d'application, **M. Jean-Marie Girault** a souhaité savoir si cette loi organique devrait être considérée comme étant relative au Sénat.

En réponse, le garde des Sceaux, après avoir estimé que la citoyenneté européenne constituait une perspective exaltante, a confirmé qu'en cette matière le traité ne pourrait entrer en vigueur qu'après la décision unanime du Conseil des Communautés, une loi organique devant intervenir ultérieurement afin de transcrire en droit interne la décision communautaire.

S'agissant de la nature de cette loi organique, le garde des Sceaux, après avoir rappelé la volonté d'ouverture du Gouvernement, a néanmoins fait valoir qu'une décision du Conseil constitutionnel en date du 10 juillet 1985 avait précisé qu'une loi organique qui ne l'affectait qu'indirectement ne pouvait être considérée comme étant relative au Sénat. Il a souligné qu'il pouvait y avoir lieu à débat sur cette question, qui devrait, en tout état de cause, être examinée à l'occasion de l'élaboration de la loi organique.

M. Jacques Thyraud, après avoir rappelé les propos de M. Jacques Delors selon lesquels la loi serait de plus en plus prise au niveau européen, a demandé en quoi la disposition adoptée par l'Assemblée nationale prévoyant une procédure de consultation du Parlement sur les propositions d'actes communautaires constituait une véritable innovation. **M. Jacques Thyraud** a également émis le souhait d'obtenir des précisions sur l'autorité chargée de faire la distinction entre les textes de nature législative et les autres textes.

En réponse, le garde des Sceaux a tenu à souligner qu'après des années de dérive communautaire et de déficit démocratique, l'article 88-3 apportait au Parlement une garantie quant à sa participation au processus communautaire.

Il a précisé que la limitation de cette consultation aux textes de nature législative était indispensable afin de ne pas rendre très difficile le travail du Parlement national.

Il a relevé qu'il était toutefois essentiel que l'Assemblée nationale et le Sénat aient connaissance de ces propositions d'actes communautaires dès leur transmission au Conseil des Communautés.

Rappelant qu'il s'agissait d'une simple consultation conduisant à la délivrance d'un avis, il a souligné qu'il était impossible, comme c'est le cas au Danemark, de lier le Gouvernement par cet avis sans remettre en cause un principe fondamental.

Reconnaissant que cette disposition n'avait pas un caractère totalement novateur, en raison du rôle déjà joué par les délégations parlementaires pour les communautés européennes, le garde des Sceaux a néanmoins estimé qu'il était nécessaire d'inscrire cette procédure dans la Constitution.

Après avoir évoqué l'idée de création dans chaque assemblée d'une commission permanente chargée des affaires européennes, il a précisé que les députés avaient préféré une procédure consistant pour une délégation spécialisée à formuler des avis qui seraient transmis aux commissions compétentes.

Le garde des Sceaux a néanmoins estimé qu'il serait utile que le Sénat reconsidère la forme de l'article 88-3 et qu'à cette occasion il questionne le Gouvernement, lui donnant ainsi la possibilité d'apporter, sur ce point, les réponses qui l'engageraient pour l'avenir.

M. Guy Allouche a également considéré que le deuxième alinéa de l'article 88-3 devrait être modifié. D'une part, il a relevé que cette disposition prévoyait des modalités d'application déterminées par une loi, laquelle s'appliquerait indifféremment aux deux assemblées alors que les travaux de celles-ci sont organisés par leur règlement respectif.

D'autre part, il s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles les commissions permanentes ne seraient pas saisies des propositions d'actes communautaires alors qu'on pourrait envisager qu'elles le soient pour les textes de nature législative tandis que les délégations seraient saisies des autres actes.

En réponse, **M. Michel Vauzelle, garde des Sceaux, ministre de la justice,** après avoir réaffirmé la nécessité de préciser le texte de l'article 88-3, a indiqué que le Gouvernement devait s'en remettre aux assemblées en ce qui concerne la définition des modalités d'organisation de leurs travaux.

M. Etienne Dailly, rappelant les interrogations sur le point de savoir si la loi organique prévue par l'article 88-2 était relative ou non au Sénat, a demandé au garde des Sceaux si le Gouvernement serait favorable à une adjonction précisant que cette loi devrait être adoptée en termes identiques par les deux assemblées.

En réponse, le garde des Sceaux, réitérant la volonté d'ouverture du Gouvernement, a néanmoins fait observer que cette question devrait être examinée à l'occasion de la discussion d'un amendement.

M. Charles Lederman, relevant les propos du garde des Sceaux selon lesquels la citoyenneté européenne ne pourrait entrer en vigueur qu'avec l'assentiment de l'ensemble des Etats membres, a tout d'abord demandé si d'autres dispositions du traité seraient soumises à la même condition. Soulignant, en outre, que l'article 88-3 ne représentait pas une véritable innovation et ne donnait au Parlement aucun droit particulier, il s'est interrogé sur l'intérêt d'inscrire cette disposition dans la Constitution.

En réponse, le garde des Sceaux a tout d'abord réaffirmé que l'entrée en vigueur de la citoyenneté européenne était soumise à une condition de réciprocité mise en lumière par le caractère unanime de la décision qui devrait être prise en la matière par le Conseil des Communautés. Elle exigerait, en outre, au plan interne, l'adoption de la loi organique prévue par l'article 88-2.

S'agissant ensuite de l'article 88-3, il a estimé que cet article constituait un élément essentiel au sein d'un dispositif qui prévoyait par ailleurs des réunions périodiques d'une conférence de Parlements nationaux.

M. Roland DUMAS,
Ministre d'Etat, Ministre des affaires étrangères,

et Mme Elisabeth GUIGOU,
Ministre délégué aux affaires européennes.

M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a tout d'abord indiqué que la modification constitutionnelle proposée par le Gouvernement devait être placée dans une perspective européenne, dans la mesure où la cause première en est le traité de Maastricht négocié et signé par le Président de la République. Il a rappelé que l'article 54 de la Constitution imposait de modifier la Constitution préalablement à la ratification d'un traité dont des dispositions sont contraires à la loi constitutionnelle.

Le ministre d'Etat a décrit la procédure qui avait été suivie par le Gouvernement : saisine du Conseil constitutionnel, lequel, dans sa décision du 9 avril dernier, avait dégagé trois points nécessitant une modification de la Constitution (processus d'unification monétaire européenne, droit de vote des ressortissants européens aux élections municipales dans leur pays de résidence et harmonisation de la politique de délivrance des visas) ; recours à la procédure de modification de la Constitution selon l'article 89 de celle-ci ; adoption le 15 mai par l'Assemblée nationale du projet de loi constitutionnelle à une forte majorité.

M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a déclaré que le débat devait être replacé dans le contexte général de la construction européenne. Il a estimé que le traité de Maastricht se situait dans la logique du Traité de Rome et de l'Acte unique européen et constituait une étape majeure dans l'édification européenne. Il a en effet fait remarquer que ce traité parachevait le processus de l'unification économique européenne et qu'il posait les bases de l'Europe politique en prévoyant la mise en place progressive d'une politique étrangère commune devant conduire le moment venu à une défense commune et en instituant un espace judiciaire commun en conséquence de l'ouverture des frontières.

Il a insisté sur deux autres dimensions novatrices du traité : la création d'une citoyenneté européenne et l'approfondissement de la démocratie au sein des institutions européennes. En ce qui concerne la citoyenneté européenne, il a estimé qu'elle se surajoutait aux citoyennetés nationales sans pour autant les faire disparaître. Il a considéré qu'il ne s'agissait cependant pas d'une révolution dans la mesure où elle était déjà impliquée par l'Acte unique. Par ailleurs, il a précisé que le projet de loi constitutionnelle contenait une disposition permettant d'améliorer l'information du Parlement sur le processus d'élaboration des actes communautaires.

M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a déclaré que le Gouvernement était prêt à discuter utilement avec le Sénat sur ces deux innovations.

Abordant ensuite la modification constitutionnelle, le ministre d'Etat a indiqué que le Gouvernement avait écarté toute formule générale permettant des transferts de compétence à la Communauté, ainsi que les modifications ponctuelles de la Constitution, article par article, et qu'il avait préféré créer un titre nouveau et limiter la révision aux trois points relevés par le Conseil constitutionnel.

Après avoir évoqué les amendements adoptés par l'Assemblée nationale, le ministre d'Etat a déclaré que le Gouvernement était prêt à apporter des précisions sur le contenu de la future directive communautaire arrêtant les modalités d'application relatives au droit de vote et à l'éligibilité.

En outre, il a annoncé que le Gouvernement n'entendait pas précipiter l'examen du projet de loi constitutionnelle de manière à permettre au Sénat d'exercer pleinement ses prérogatives de Constituant ; il a indiqué toutefois qu'il refuserait de s'engager dans un débat ne portant que sur la procédure au détriment de la perspective historique du traité de Maastricht.

Le président Jacques Larché, rapporteur, a alors fait remarquer qu'il s'agissait non d'un débat de procédure mais d'un débat de fond portant sur une révision de la Constitution qui est la plus importante depuis celle de 1962.

M. Paul Masson a évoqué l'article 8 B du traité qui pose le principe du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants européens aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident. Rappelant que cet article prévoit que ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, lesquelles pourront comporter des dispositions dérogatoires justifiées par la situation spécifique d'un Etat membre, **M. Paul Masson** a demandé si une entrée en vigueur progressive du dispositif pouvait être prévue dans ce cadre.

Il a ensuite demandé si le transfert de compétences prévu par le projet de loi constitutionnelle avait bien pour seul objet l'harmonisation de la politique des visas ou si une interprétation plus extensive de l'article 100 C du traité portant sur toute la politique d'immigration devait être retenue comme semble le penser la Commission des Communautés au travers de son interprétation de l'article 8 A.

M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a déclaré que le principe du droit de vote des ressortissants communautaires était posé par le traité, lequel ne peut être amendé par le Parlement qui a simplement le choix entre l'autorisation ou le refus de la ratification. Il a indiqué que les modalités évoquées par l'article 8 B pouvaient effectivement comporter des dérogations et que ces modalités devaient être arrêtées en Conseil à l'unanimité avant le 31 décembre 1994. Il a précisé que le Gouvernement n'entendait pas solliciter une dérogation générale qui pourrait remettre en cause le principe même du droit de vote. Quant à l'éventualité d'un report de l'application du dispositif, le ministre d'Etat a considéré qu'une telle proposition pourrait faire l'objet d'un examen attentif.

M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a confirmé que le transfert de compétence envisagé ne concernait que la politique des visas mentionnée à l'article 100 C du traité et ne saurait donner compétence à la Commission en matière de politique d'immigration.

M. Camille Cabana a regretté que le Gouvernement présentât le traité de Maastricht comme un bloc à prendre ou à laisser, alors même que ce traité prévoit explicitement la possibilité de dérogations. Il a demandé si la prise en compte de la spécificité française serait effectuée d'abord par la loi organique ou bien par la directive du Conseil.

M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a déclaré que la loi organique traduirait en droit interne les dispositions préalablement négociées dans la directive communautaire et que le Parlement, en discutant la loi organique, ne pouvait se substituer à l'exécutif seul compétent pour négocier la directive.

A la demande du **président Jacques Larché, rapporteur,** le ministre d'Etat a confirmé que la première étape du processus serait la décision communautaire et que la seconde conduirait à sa traduction dans notre droit par la loi organique. Il a considéré qu'au cas où la loi organique ne serait pas adoptée, la directive ne s'appliquerait pas en France.

M. le président Jacques Larché, rapporteur, a alors objecté que, si l'Etat français ne transposait pas la directive en droit interne, il serait condamné par la Cour de justice des Communautés européennes pour manquement à ses obligations.

M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, a estimé que le Parlement ne pouvait être contraint à transposer la directive, mais que, dans ce cas, on s'exposerait en effet au risque évoqué par le président Jacques Larché, rapporteur.

M. Charles Lederman a évoqué le souhait, récemment exprimé par M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, de la constitution d'une entité supranationale. Il a demandé quel rôle pourrait être confié à cette entité.

M. Charles Lederman s'est ensuite interrogé sur l'objectif de définition d'une politique étrangère commune pouvant conduire à la création d'une défense européenne.

Il s'est inquiété de la constitution d'un espace judiciaire et policier européen qui lui a semblé de nature à couvrir, en fait, toutes les affaires intérieures.

Evoquant alors l'article 88-3 que le projet de loi propose d'insérer dans la Constitution, **M. Charles Lederman** a demandé quelle autorité serait chargée de déterminer les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, et qui donc devraient être soumises par le Gouvernement au Parlement.

Il a également interrogé Mme le ministre délégué sur les perspectives de réalisation de l'Union économique et monétaire.

Enfin, s'il lui est apparu que la Constitution confiait bien au Président de la République le pouvoir de négocier les traités, il s'est demandé si cette compétence s'étendait à la négociation du droit dérivé des traités.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a indiqué que la Communauté avait l'intention de définir des positions communes en matière de politique étrangère, mais que les représentants de la France et du Royaume-Uni au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies ne recevraient leurs instructions que de leurs Gouvernements respectifs.

Evoquant ensuite la coopération dans le domaine des affaires intérieures, le ministre délégué a estimé qu'elle était rendue nécessaire par la suppression des frontières intérieures prévue par l'Acte unique, étant précisé qu'en cette matière, toutes les décisions devraient être prises à l'unanimité, sauf en ce qui concerne la politique des visas à compter de 1996.

Mme Elisabeth Guigou ministre délégué aux affaires européennes, a considéré que l'amendement adopté à l'Assemblée nationale conférait une plus grande solennité aux dispositions réglementant les pouvoirs de contrôle du Parlement sur les textes communautaires. Elle a souligné qu'il faudrait réfléchir pour savoir qui devrait déterminer les actes communautaires relevant du domaine législatif.

Elle a indiqué qu'actuellement seuls trois Etats, la France, le Luxembourg et le Danemark, réunissaient tous les critères permettant de passer à une monnaie unique et que, lors de la phase d'entrée dans l'union monétaire, on verrait quels Etats seraient en mesure de réunir les conditions posées par le traité.

M. Christian Poncelet, président de la commission des Finances, s'est interrogé sur la situation d'un Etat membre qui connaîtrait une crise très grave, alors que l'union économique et monétaire a été réalisée. Il s'est demandé si cet Etat serait contraint de rester au sein de l'Union et si, par ailleurs, il bénéficierait de l'aide des autres Etats pour assurer son redressement.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a estimé qu'en cas de crise brutale, la Communauté pourrait aider l'Etat concerné mais que, si l'union économique et monétaire était réalisée, aucune sortie ne serait plus envisageable.

M. Lucien Neuwirth a fait remarquer que, selon le garde des Sceaux, le mode d'élection du Sénat français constituait une spécificité pouvant justifier une dérogation dans le cadre de l'article 8 B. Il s'est étonné que la position de M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, ne semblât pas concordante.

Le ministre délégué aux affaires européennes a estimé que le principe du droit de vote et de l'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales était intangible, mais qu'en revanche, le traité prévoyait des modalités d'application et envisageait la possibilité de dérogations à ces modalités, dans le cadre de la directive qui doit être adoptée à l'unanimité par le Conseil avant le 31 décembre 1994. Elle a précisé que le Gouvernement comptait demander la prise en compte de certaines spécificités françaises. Elle a fait observer que certaines de ces dérogations étaient prévues par le projet de loi constitutionnelle, à savoir l'impossibilité pour le ressortissant communautaire d'exercer les fonctions de maire ou d'adjoint au maire et de participer à l'élection des sénateurs. Elle a ajouté que d'autres modalités seraient prévues dans le cadre de la loi organique qui suivra la directive, à savoir notamment la mise en oeuvre de l'interdiction des doubles inscriptions et les conditions de délai pour obtenir le droit de voter et pour être éligible. Elle a indiqué que ces délais devraient être respectivement de six ans et de douze ans de résidence.

M. Lucien Lanier a constaté que la loi organique ne pourrait avoir qu'une portée limitée. Cependant, il s'est demandé s'il ne conviendrait pas qu'elle fût adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées. Enfin, il a demandé si le traité de Maastricht remettait en cause le compromis de Luxembourg.

Le ministre délégué aux affaires européennes a rappelé que le compromis de Luxembourg constituait un arrangement permettant de constater un désaccord dans des domaines où les décisions doivent être prises à la majorité. Elle a indiqué que le traité de Maastricht ne remettait nullement en cause cet arrangement.

Le ministre délégué aux affaires européennes a considéré que la loi organique n'aurait pas pour seul rôle de transposer la directive en droit interne, mais qu'elle devrait prévoir également des dispositions d'application en matière électorale. Elle a estimé que la loi organique pourrait devoir être adoptée dans les mêmes termes, dès lors qu'elle concernerait le mode d'élection du Sénat.

Si **M. Jean-Marie Girault** a considéré que cette affirmation était de nature à apaiser les craintes exprimées de part et d'autre, **M. Etienne Dailly** a jugé préférable de prévoir expressément dans le projet de loi constitutionnelle que cette loi organique devrait, en tout état de cause, être adoptée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a estimé que le projet de loi constitutionnelle, dans sa rédaction actuelle, pouvait être considéré à cet égard comme satisfaisant, mais que le Gouvernement examinerait les propositions présentées par les sénateurs.

M. Etienne Dailly a estimé qu'il convenait de prévoir que les ressortissants communautaires ne peuvent pas participer à la désignation des délégués sénatoriaux et qu'ils ne peuvent prendre part à l'élection du maire.

Par ailleurs, il s'est demandé si la réserve de réciprocité prévue par le projet de loi constitutionnelle aux articles 88-1 et 88-2 signifiait que ces dispositions ne s'appliquaient que sous réserve de la ratification du traité par les onze autres Etats membres.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a déclaré que le droit de vote et d'éligibilité reconnu aux ressortissants communautaires pour les élections municipales ne serait, en tout état de cause, applicable que lorsque les modalités d'application en auraient été arrêtées et que la réciprocité serait effective. Quant à la loi organique, il a estimé que c'est seulement au vu du texte proposé que l'on pourrait apprécier si elle concerne le Sénat et si donc elle doit être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a déclaré que le dispositif ne serait applicable qu'une fois sa transposition en droit interne effectuée dans tous les Etats membres.

A la suite d'une interrogation du **président Jacques Larché, rapporteur,** le ministre délégué aux affaires européennes a considéré que, si des délais d'application devaient être prévus, ils ne pourraient figurer dans la loi organique sans avoir au préalable été discutés au niveau communautaire et intégrés dans la directive.