

Décision du 25 mai 2005

portant sur des requêtes de Monsieur Stéphane Hauchemaille
et de Monsieur Renaud Le Mailloux

DOSSIER DOCUMENTAIRE

Source : services du Conseil constitutionnel © 2005

Table des matières

I. Constitution du 4 octobre 1958.....	2
- Article 11, 1 ^{er} alinéa.....	2
- Article 60	2
- Article 62	2
II. Législation.....	3
- Loi n° 77-680 du 30 juin 1977 autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct	3
III. Débats parlementaires.....	4
- Sénat, séance du 16 février 2005, extraits.....	4
IV. Jurisprudence.....	7
A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	7
- Décision du 24 mars 2005, MM. Hauchemaille et Meyet, cons. 4 et 7.....	7
- Décision du 19 mai 2005, MM. Hoffer et Gabarro-Arpa, cons. 11 à 13	7
B. Jurisprudence de la Cour de Karlsruhe.....	8
- Décision de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 12 octobre 1993, "Maastricht", commentaire de Hugo J. Hahn, Revue générale de droit international public, 1994 (1), pp. 107-126 (extraits)	8

I. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 11, 1^{er} alinéa

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

- Article 60

Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.

- Article 62

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

II. Législation

- Loi n° 77-680 du 30 juin 1977 autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Vu la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976, est autorisée l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct, dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 2

Toute modification des compétences de l'Assemblée des communautés européennes, telles qu'elles sont fixées à la date de signature de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, qui n'aurait pas fait l'objet d'une autorisation de ratification ou d'approbation suivant les dispositions des traités de Paris et de Rome, et qui, le cas échéant, n'aurait pas donné lieu à une révision de la Constitution conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976, serait de nul effet à l'égard de la France.

Il en serait de même de tout acte de l'Assemblée des communautés européennes qui, sans se fonder sur une modification expresse de ses compétences, les outrepasserait en fait.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

III. Débats parlementaires

- Sénat, séance du 16 février 2005, extraits

M. le président. L'amendement n° 3, présenté par M. Charasse, est ainsi libellé :

I. Rédiger comme suit le début du texte proposé par cet article pour compléter l'article 88-1 de la Constitution :

« Sous les réserves d'interprétation résultant de la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, elle peut...

II. Compléter le même texte par une phrase ainsi rédigée :

Tout acte européen qui méconnaît la décision précitée du Conseil constitutionnel est nul et de nul effet à l'égard de la France.

La parole est à M. Michel Charasse.

M. Michel Charasse. Monsieur le président, mon intervention sur cet amendement vaudra également pour l'amendement n° 4, qui est pratiquement identique et que j'ai déposé à l'article 3.

Mes chers collègues, si nous avons ce débat aujourd'hui, c'est parce que la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004, qui est annexée au rapport de M. Gélard, nous y oblige. Le Président de la République a en effet saisi le Conseil constitutionnel afin de savoir si le traité était conforme ou non à la Constitution. Ce dernier ayant répondu par la négative, nous sommes donc contraints, pour pouvoir le ratifier, de modifier préalablement la Constitution.

Le Conseil constitutionnel avait à répondre à deux séries de questions. D'une part, la République était-elle en cause ? Si tel avait été le cas, une révision aurait été impossible. D'autre part, d'autres dispositions de la Constitution étaient-elles en cause ? Dans ce cas, il était possible de les réviser, car celles-ci sont toujours révisables. Je parle, bien entendu, sur le plan juridique, car, sur le plan politique, c'est une autre histoire...

Le Conseil constitutionnel a estimé que la République n'était pas en cause. En effet, lorsqu'on rapproche les articles qui peuvent être inquiétants - l'article I-2, qui laisse entendre que le communautarisme est admis dans l'Europe, l'article II-70, sur la pratique religieuse, et l'article I-52, qui reconnaît les Eglises - d'autres articles du traité, on s'aperçoit qu'ils sont vraisemblablement sans incidence pour la France, car ils s'appliqueront sous réserve de ces autres articles, en particulier ceux qui font référence aux traditions constitutionnelles de chaque Etat - notamment l'article I-5 - et des explications données par le présidium de la Convention, qui sont d'ailleurs annexées aux articles du traité.

On pourrait en rester là. Mais le problème est que tout cela sera soumis à l'appréciation des juges de Luxembourg. Et on ne peut pas savoir par avance ce qu'ils feront ! Je ne suis d'ailleurs pas le premier à le dire dans cet hémicycle, le doyen Gélard en a parlé hier. Ainsi, on pourra très bien avoir affaire à des formations de jugement dans lesquelles les juges anglo-saxons auront un poids prépondérant. Or tout le monde sait qu'ils ne sont pas très républicains, qu'ils ne sont pas vraiment laïcs et qu'ils sont souvent communautaristes.

En outre, certains recours resteront sans doute purement confinés à Luxembourg. En revanche, d'autres, qui porteront sur la Convention européenne des droits de l'homme, à laquelle l'Europe adhère en vertu de ce traité, finiront devant la Cour de Strasbourg. Or la Cour de Strasbourg, au sujet du problème de la laïcité en Turquie, a récemment adopté une position strictement conforme à la Constitution turque, qui est fondée sur une laïcité stricte.

Il y a deux ou trois mois, au moment où la bataille faisait rage au sein du parti socialiste - une bataille amicale, comme toujours au sein du parti socialiste (*Sourires*) -, je me souviens d'un

débat, un soir, sur France 3. M. de Villepin, ministre de l'intérieur, dialoguait alors en direct avec le président du groupe libéral au Parlement européen, qui est Anglais. Et, dans un très bon français - il n'a donc pas pu se tromper - ce député anglais lui a dit : « Avec la charte européenne, votre laïcité, votre loi sur le voile, c'est terminé ! »

M. Alain Gournac. C'est son interprétation !

M. Michel Charasse. Oui, c'est un problème d'interprétation. C'est bien là que je voulais en venir, et je vous remercie de me l'avoir soufflé !

Le Conseil constitutionnel lui-même a estimé que, si le traité était appliqué loyalement, il n'y aurait pas de problème. Mais, s'il ne l'était pas - ce qui dépend, monsieur Gélard, de forces qui nous dépassent, vous l'avez vous-même dit hier -, je crois que les précautions nécessaires s'imposent. Sinon, à supposer que le traité soit ratifié par les Français, nous pourrions nous trouver dans une situation que l'on appelle, en droit international et même en droit des contrats, le « vice de consentement ».

Cet amendement n° 3, ainsi que l'amendement n° 4 à l'article 3, prévoient simplement de faire précéder l'article de la mention : « **Sous les réserves d'interprétation résultant de la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004...** ».

Vous me direz qu'il est étrange de mentionner cela dans la Constitution. Il y a pourtant un **précédent**, et je ferai remarquer à nos collègues gaullistes qu'ils en sont les auteurs.

M. Robert Bret. Y a-t-il encore des gaullistes ? (*Sourires sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste. - Protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. Michel Charasse. Il doit bien en rester quelques-uns ! (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Ce précédent, le voici : en 1977, lorsque le Conseil constitutionnel a validé le traité relatif à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, la majorité gaulliste de l'Assemblée nationale a exigé que la loi autorisant la ratification soit précédée de la mention « **Vu la décision du Conseil constitutionnel du...** », et comporte en outre un alinéa supplémentaire mentionnant que tout ce qui irait au-delà de la décision du Conseil constitutionnel serait nul et non avenue pour la France.

Cela constituait une première dans les lois autorisant la ratification de traités puisque, d'habitude, il y est simplement indiqué : « Est autorisée la ratification du traité... ».

Voilà pourquoi cet amendement prévoit que, sous réserve de l'interprétation résultant de la décision précitée du Conseil constitutionnel, la France peut ratifier le traité, mais que toute décision contraire, tout acte européen contraire - et les actes de justice sont des actes européens - sont nuls et non avenues pour la France.

On peut bien sûr procéder différemment, monsieur le ministre. On peut, comme l'a fait l'Assemblée nationale en 1977, prévoir ces mentions dans la loi autorisant la ratification.

Il me semble en tout cas que cela ne dispense pas la France, le jour de l'éventuelle ratification, d'émettre ce que l'on appelle une « réserve d'interprétation », ce qui est parfaitement conforme au droit international et qui n'est pas contraire au droit européen, afin qu'il soit clairement précisé que l'interprétation par la France des dispositions en question, qui touchent à la République et qui ne sont pas révisables, est strictement celle qui résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004.

Voilà résumé, monsieur le président, l'objet de l'amendement n° 3 à l'article 1^{er} et de l'amendement n° 4 à l'article 3. (*M. Jean-Luc Mélenchon applaudit.*)

(...)

M. Dominique Perben, ministre. Sur l'amendement n° 47 tendant à supprimer l'article 1^{er}, vous comprendrez que le Gouvernement exprime un avis défavorable.

L'amendement n° 3 de M. Charasse pose sans doute une des questions centrales auxquelles il nous faut répondre, ce que fait, me semble-t-il, le texte proposé.

Cet amendement vise à préciser que la présente révision constitutionnelle est opérée dans le cadre de la décision du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel. Or je tiens à indiquer clairement que telle est bien la position du Gouvernement ! La révision qui vous est proposée vise à lever les obstacles constitutionnels relevés dans la décision du 19 novembre 2004. Ceux-ci sont liés aux stipulations du traité relatives soit à l'exercice de certaines compétences par l'Union européenne, soit à de nouvelles prérogatives reconnues aux parlements nationaux.

En revanche, répétons-le, le Conseil constitutionnel a jugé que « ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, la charte des droits fondamentaux n'appelle de révision de la Constitution ».

Il a notamment fondé cette interprétation sur la stipulation du traité qui impose d'interpréter les droits posés par cette charte « en harmonie avec les traditions constitutionnelles ».

Tel est notamment le cas, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel et comme l'a déjà jugé la Cour européenne des droits de l'homme, du principe de laïcité : vous avez cité l'exemple du foulard dans les universités turques. Ce principe de laïcité n'est donc en rien menacé par le traité.

En outre, votre interrogation me permet utilement de préciser qu'aucune jurisprudence ne saurait être opposée à la France sur ce point.

La présente révision va en effet autoriser notre pays à participer à l'Union européenne « dans les conditions prévues par le traité », comme le prévoit le projet de réforme.

Ces conditions ont été analysées par le Conseil constitutionnel, pour que soient levés les seuls obstacles constitutionnels qu'il a relevés, je le dis aussi à Mme Borvo Cohen-Seat.

En d'autres termes, par cette révision, vous n'autorisez pas - il me paraît très important de le dire pour que cela figure dans le compte rendu des débats - la levée d'obstacles constitutionnels que le Conseil constitutionnel n'aurait pas relevés, par exemple sur la charte des droits fondamentaux.

Si ces conditions venaient à être modifiées, elles ne seraient pas opposables à notre pays. C'est déjà ce qu'a jugé dans le passé, pour l'Allemagne, la Cour de Karlsruhe, ainsi que vous y avez fait allusion tout à l'heure, monsieur le sénateur. Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, d'ores et déjà souligné l'importance du dialogue entre juges européens et nationaux.

Par ailleurs, si un projet d'acte européen méconnaissait le traité constitutionnel, la France s'opposerait à son adoption à Bruxelles ou saisirait, le cas échéant, la Cour de justice.

Au total, monsieur le sénateur, votre consentement, comme demain celui du peuple, se fonde sur notre Constitution telle qu'elle a été interprétée le 19 novembre 2004 et modifiée en conséquence. Cette décision du Conseil constitutionnel sera d'ailleurs visée dans la loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, ce qui permettra de clarifier les choses. Dans l'ordre juridique interne, notre Constitution ainsi interprétée demeurera « au sommet de l'ordre juridique ».

Pour toutes ces raisons, monsieur le sénateur, je souhaiterais que vous retiriez votre amendement.

(...)

M. Michel Charasse. ...- certains ont dit tout à l'heure qu'ils voteraient « oui » ; moi, je voterai « non », mais c'est un autre problème et ce n'est pas une raison pour se fâcher...

(Exclamations.) -, si cette mention figure dans la loi autorisant la ratification - et je crois la parole du garde des sceaux -, et si, au moment de la ratification, la réserve d'interprétation est bien mentionnée comme cela se fait souvent quand on ratifie un traité, je ne ferai pas perdre plus de temps à cette assemblée : **je retire l'amendement n° 3**, ainsi que l'amendement n° 4.
(Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.)

IV. Jurisprudence

A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision du 24 mars 2005, MM. Hauchemaille et Meyet, cons. 4 et 7

En ce qui concerne le décret décidant de soumettre un projet de loi au référendum :

4. Considérant que l'annulation du décret du 9 mars 2005 susvisé est demandée au motif que (...) le traité, et donc le projet de loi autorisant sa ratification, seraient contraires à l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004 introduite dans la Constitution par la révision n° 2005-205 du 1er mars 2005 ;

(...)

7. Considérant, en second lieu, **qu'en tout état de cause, le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas contraire à la Charte de l'environnement de 2004 ;**

(...)

- Décision du 19 mai 2005, MM. Hoffer et Gabarro-Arpa, cons. 11 à 13

En ce qui concerne le dernier paragraphe de l'exposé des motifs :

11. Considérant que, selon M. HOFFER, le dernier paragraphe de l'exposé des motifs serait contraire à la Constitution « puisque la rédaction de son nouvel article 88-1 ouvre la voie à une ratification sans réserve » ; que les exigences de clarté et de loyauté de la consultation seraient ainsi méconnues ;

12. Considérant que, selon le dernier paragraphe de l'exposé des motifs : « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été examiné par le Conseil constitutionnel. Il a fait l'objet de sa décision du 19 novembre 2004. La lecture qu'il en a faite montre que ce traité respecte les éléments inhérents à notre tradition constitutionnelle nationale, s'agissant notamment de la laïcité et de l'égalité des droits et des devoirs de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de sexe, de race ou de religion. C'est compte tenu de cette lecture que la Constitution française a été révisée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 et que le Peuple français est appelé à se prononcer sur le traité par référendum » ;

13. Considérant que cette formulation, qui a pour objet d'explicitier la portée de la référence faite à la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004 dans les visas du décret du 9 mars 2005 susvisé, ne comporte aucune information erronée ou de nature à induire en erreur les électeurs ;

B. Jurisprudence de la Cour de Karlsruhe

- Décision de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 12 octobre 1993, "Maastricht", commentaire de Hugo J. Hahn, Revue générale de droit international public, 1994 (1), pp. 107-126 (extraits)

La Cour constitutionnelle confirme par ailleurs sa jurisprudence antérieure affirmant son droit de vérifier si des institutions ou organes communautaires appliquent ou développent le droit primaire de la Communauté d'une manière qui ne serait plus couverte par la Loi d'approbation allemande. Elle se réserve le droit de constater le cas échéant la non-applicabilité de tels actes juridiques. sur le territoire où l'Allemagne exerce sa souveraineté. La Cour constitutionnelle fédérale met en relief ses fonctions de surveillance, non seulement envers la Cour de justice européenne, mais aussi envers d'autres organes communautaires, en faisant remarquer de façon presque **didactique qu'à l'avenir** « *il faudra considérer, lors de l'interprétation de règles de compétence par des institutions et organes communautaires, que le Traité sur l'Union européenne fait en principe la distinction entre exercice d'un pouvoir de souveraineté conféré dans des limites précises et un amendement du Traité* ».

Interpréter le Traité ne devrait donc pas revenir à étendre sa portée ; « *une telle interprétation ne saurait engager l'Allemagne* » (75).

La nouvelle définition que la Cour constitutionnelle fédérale donne de sa propre position reprend en, effet de nombreux éléments de sa définition antérieure. Mais on a l'impression que la Cour a voulu se ménager une porte de sortie plus large. Ceci vaut notamment aussi pour le principe de la recevabilité du recours constitutionnel visant directement le droit secondaire de la Communauté.