

Traités européens

Jurisprudence du Conseil constitutionnel

Document de travail – Services du Conseil constitutionnel

Sommaire

Décisions du Conseil constitutionnel	2
- Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 : Traité sur l'Union européenne	2
- Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 : Traité sur l'Union européenne	11
- Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992 : Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne	18
- Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 : Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes.....	20
- Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 : Traité établissant une Constitution pour l'Europe	27

Décisions du Conseil constitutionnel

- Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 : **Traité sur l'Union européenne**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mars 1992, par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 ;

Vu la loi n° 52-387 du 10 avril 1952 autorisant à ratifier le traité signé à Paris le 18 avril 1951 et instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, ensemble le décret n° 52-993 du 20 août 1952 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 57-880 du 2 août 1957 autorisant à ratifier : 1° Le traité instituant une Communauté économique européenne et ses annexes ; 2° Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; 3° La convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957, ensemble le décret n° 58-84 du 28 janvier 1958 portant publication de ces engagements internationaux ;

Vu la loi n° 65-506 du 30 juin 1965 autorisant la ratification du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes, du protocole, de l'acte final et des annexes signés le 8 avril 1965, ensemble le décret n° 67-606 du 28 juillet 1967 portant publication de ces engagements internationaux ;

Vu la loi n° 70-583 du 8 juillet 1970 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés, ensemble le décret n° 71-168 du 26 février 1971 portant publication de cette décision ;

Vu la loi n° 70-584 du 8 juillet 1970 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes, ensemble le décret n° 71-169 du 26 février 1971 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 72-339 du 3 mai 1972 autorisant la ratification du traité, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972, relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique de nouveaux Etats, ensemble le décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ;

Vu la loi n° 77-710 du 5 juillet 1977 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions du protocole sur le statut de la Banque européenne d'investissement ;

Vu la loi n° 76-1196 du 24 décembre 1976 autorisant la ratification du traité du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les communautés

européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes ;

Vu la 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, ensemble le décret n° 79-92 du 30 janvier 1979 portant publication ;

Vu la loi n° 79-1112 du 22 décembre 1979 autorisant la ratification du traité d'adhésion de la République hellénique à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ensemble le décret n° 81-35 du 2 janvier 1981 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 84-1213 du 29 décembre 1984 autorisant la ratification d'un traité modifiant les traités instituant les communautés européennes ;

Vu la loi n° 85-1 du 2 janvier 1985 autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes les 2 et 3 octobre 1984 et portant sur le financement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des communautés ;

Vu la loi n° 85-1335 du 18 décembre 1985 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés ;

Vu la loi n° 85-1334 du 18 décembre 1985 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ensemble le décret n° 86-415 du 11 mars 1986 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 86-1275 du 16 décembre 1986 autorisant la ratification de l'Acte unique européen, ensemble le décret n° 87-990 du 4 décembre 1987 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 88-1253 du 30 décembre 1988 autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des communautés européennes relative au système des ressources propres des communautés ;

Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, modifié par le décret n° 86-707 du 11 avril 1986, notamment son article 3 ;

Vu la lettre en date du 25 mars 1992 par laquelle le Président de la République précise que la saisine qu'il a effectuée " concerne l'ensemble des engagements souscrits par la France, tels qu'ils résultent du traité lui-même, des protocoles qui lui sont annexés et des déclarations de la conférence des ministres, y compris, dans la mesure où elles interprètent les stipulations du traité, celles dont la conférence a pris acte " ;

Les rapporteurs ayant été entendus ;

- SUR LE CONTENU DE L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL SOUMIS A L'EXAMEN DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

1. Considérant que l'engagement international dont il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier s'il comporte une clause contraire à la Constitution, est composé de trois séries d'éléments ;

2. Considérant, en premier lieu, que sous les articles A à S, l'engagement international institue entre les Hautes Parties Contractantes une Union européenne ; que les stipulations régissant l'Union sont réparties en sept titres distincts ; que le titre I, intitulé "Dispositions communes", comporte les articles A à F ; que le titre II rassemble sous un article G des dispositions qui ont pour objet de modifier le traité instituant la Communauté économique européenne afin d'instituer une Communauté européenne ; que sont modifiés et complétés, non seulement des articles de ce traité mais également l'intitulé de son annexe III ainsi que le protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement ; que le titre III du traité sur l'Union européenne modifie et complète, à

travers l'article H, le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ; que le titre IV, par son article I, modifie et complète le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; que le titre V, intitulé "Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune", est composé de l'article J et des articles J.1 à J.11 ; que le titre VI relatif aux "Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures" comprend un article K et des articles K.1 à K.9 ; que le titre VII regroupe sous l'appellation générique "Dispositions finales" les articles L à S ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que les Hautes Parties Contractantes sont convenues d'annexer d'une part, seize protocoles au traité instituant la Communauté européenne et d'autre part, le protocole mentionné au point 17 aussi bien au traité sur l'Union européenne qu'aux traités instituant les Communautés européennes ;

4. Considérant, en troisième lieu, qu'au moment de signer les textes susmentionnés les Hautes Parties Contractantes ont adopté à Maastricht le 7 février 1992, un ensemble de trente trois déclarations ;

- SUR LE FAIT QUE LE TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE MODIFIE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ANTERIEURS :

5. Considérant que la saisine invite le Conseil constitutionnel à se prononcer "compte tenu des engagements souscrits par la France" ;

6. Considérant que dans ses titres II, III et IV, le traité sur l'Union européenne porte modification d'engagements internationaux antérieurement souscrits par la France et introduits dans son ordre juridique en vertu de l'effet conjugué de lois qui en ont autorisé la ratification et de leur publication soit au Journal officiel de la République française soit au Journal officiel des Communautés européennes, conformément à l'article 3 du décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié ;

7. Considérant que le quatorzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958, proclame que la République française "se conforme aux règles du droit public international" ; qu'au nombre de celles-ci figure la règle Pacta sunt servanda qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ; que l'article 55 de la Constitution de 1958 dispose, en outre, que "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" ;

8. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi, au titre de la procédure instituée par l'article 54 de la Constitution, d'un traité qui modifie ou complète un ou plusieurs engagements internationaux déjà introduits dans l'ordre juridique interne de déterminer la portée du traité soumis à son examen en fonction des engagements internationaux que ce traité a pour objet de modifier ou compléter ;

- SUR LES NORMES DE REFERENCE DU CONTROLE INSTITUTE PAR L'ARTICLE 54 DE LA CONSTITUTION :

9. Considérant que le peuple français a, par le préambule de la Constitution de 1958, proclamé solennellement "son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946" ;

10. Considérant que dans son article 3 la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation" ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" ;

11. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se "conforme aux règles du droit public international" et, dans son quinzième alinéa, que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix" ;

12. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de "traités ou accords relatifs à l'organisation internationale" ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

13. Considérant qu'il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, 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, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres ;

14. Considérant toutefois qu'au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

15. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité sur l'Union européenne ;

- SUR L'EXIGENCE DE RECIPROCITE DES ENGAGEMENTS :

16. Considérant que les engagements contenus dans les stipulations soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne prennent effet, conformément à l'article R du traité sur l'Union européenne, qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification ; que cette exigence vaut aussi bien pour le traité lui-même que pour les protocoles qui lui sont annexés et les déclarations adoptées par les conférences des gouvernements ; qu'il suit de là que ces instruments internationaux ont le caractère d'engagements réciproques ; qu'il est ainsi satisfait à la condition de réciprocité prescrite par le quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ;

- SUR LA GARANTIE DES DROITS ET LIBERTES DES CITOYENS :

17. Considérant qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article F du traité sur l'Union européenne : "L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" ; que leur respect est assuré par la Cour de Justice des communautés européennes notamment à la suite d'actions engagées à l'initiative des particuliers ;

18. Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article F, conjuguées avec l'intervention des juridictions nationales statuant dans le cadre de leurs compétences respectives, sont à même de garantir les droits et libertés des citoyens ; qu'à cet égard, l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel ne porte pas atteinte aux règles et principes de valeur constitutionnelle ;

- SUR L'INSTAURATION D'UNE CITOYENNETE DE L'UNION :

19. Considérant qu'il ressort de l'article B du traité sur l'Union européenne que l'Union se donne notamment pour objectif "de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union" ; que l'article G du traité précité, modifie le traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne afin d'instituer la Communauté européenne ; que, dans sa nouvelle rédaction, l'article 8 de ce dernier traité stipule qu'il est "institué une citoyenneté de l'Union" et précise qu'"est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre" ;

20. Considérant qu'au nombre des droits reconnus à un citoyen de l'Union figure, en vertu de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre où il réside, d'une part, aux élections municipales et, d'autre part, aux élections au Parlement européen ;

. *En ce qui concerne la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales :*

21. Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, "tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État." ; qu'il est prévu que ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter par le Conseil formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; que l'article 8 B, paragraphe 1, stipule in fine que "ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient" ;

22. Considérant que les "modalités à arrêter" auront pour objet de fixer les règles applicables à l'exercice du droit de vote et d'éligibilité ; qu'au nombre de celles-ci, figurent notamment la preuve de la jouissance des droits civiques dans l'État d'origine, la durée de résidence dans l'État dont l'intéressé n'est pas le ressortissant ainsi que la prohibition de doubles inscriptions ;

23. Considérant que l'intervention de modalités à définir ultérieurement et qui peuvent inclure des dispositions dérogatoires, ne s'oppose pas à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur le point de savoir si la clause précitée de l'engagement international soumis à son examen, telle qu'elle est stipulée, n'énonce pas un principe qui par lui-même contrevient à une disposition de valeur constitutionnelle ;

24. Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose dans son premier alinéa que "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" ; que le même article dispose, dans son troisième alinéa, que "le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret" ; qu'il est spécifié au quatrième alinéa de l'article 3 que "sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques" ;

25. Considérant qu'en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, "assure la représentation des collectivités territoriales de la République" ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" ; que selon le deuxième alinéa du même article "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ;

26. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ; que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; qu'il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ; qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ;

27. Considérant, qu'en l'état, l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel, est contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen :

28. Considérant que le paragraphe 2 de l'article 8 B rapproché de l'article 138, paragraphe 3, maintient la possibilité d'instituer une procédure uniforme pour l'élection du Parlement européen sous réserve de son adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ;

29. Considérant que, sans préjudice de ces stipulations, l'article 8 B, paragraphe 2, dispose que : "Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter, avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient." ;

30. Considérant que si le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen des citoyens de l'Union européenne doit être exercé selon des modalités à définir ultérieurement et qui peuvent comprendre des dispositions dérogatoires, cette double circonstance ne fait pas obstacle à ce que, pour les motifs indiqués ci-dessus à propos du paragraphe 1 de l'article 8 B, le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la clause précitée de l'engagement international soumis à son examen ;

31. Considérant qu'il ressort des dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution et des autres alinéas du même article que la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux "nationaux français" ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage "dans les conditions prévues par la Constitution" ;

32. Considérant que le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits, sur une base de réciprocité, dans le cadre des dispositions de valeur constitutionnelle mentionnées précédemment ; qu'au demeurant, selon l'article E du traité sur l'Union européenne, le Parlement européen exerce ses attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés et complétés et, d'autre part, par les autres stipulations du traité sur l'Union européenne ; que le principe ainsi posé trouve son illustration dans les modifications apportées à l'article 4 du traité instituant la Communauté européenne, à l'article 7 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et à l'article 3 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, respectivement par les articles G, H et I du traité sur l'Union européenne ; qu'il est stipulé que le Parlement européen, à l'instar des autres institutions communautaires, agit "dans les limites des attributions qui lui sont conférées" par chacun des traités précités ;

33. Considérant qu'il suit de là que la reconnaissance au profit de tout citoyen de l'Union européenne, sur une base de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans un État membre de la Communauté européenne où il réside, sans en être ressortissant, ne contrevient pas à l'article 3 de la Constitution ;

34. Considérant au surplus que le traité sur l'Union européenne, n'a pas pour conséquence de modifier la nature juridique du Parlement européen ; que ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale ; que le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents États membres des Communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française ;

35. Considérant, dans ces conditions, que le paragraphe 2 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

- SUR L'ETABLISSEMENT D'UNE POLITIQUE MONETAIRE ET D'UNE POLITIQUE DE CHANGE UNIQUES :

36. Considérant que l'article B du traité sur l'Union européenne fait figurer au nombre des objectifs que se donne l'Union la promotion d'un progrès économique et social équilibré et durable par l'établissement en particulier d'une Union économique et monétaire comportant à terme "une monnaie unique" ; que l'article G du traité qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, modifie le traité de

Rome instituant la Communauté économique européenne à l'effet d'instituer la Communauté européenne, comprend plusieurs stipulations tendant à la réalisation de l'objectif précité ;

37. Considérant que la nouvelle rédaction de l'article 2 du traité de Rome intègre parmi les missions de la Communauté la réalisation d'une "union économique et monétaire" ; que l'article 3 A stipule, en son paragraphe 2, que l'action des Etats membres et de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes et les procédures prévus par le traité, "la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique, l'Ecu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques" ; que l'article 4 A institue, selon les procédures prévues par le traité, un Système européen de banques centrales et une Banque centrale européenne ; que les modalités de mise en oeuvre de l'action engagée dans le sens prescrit par l'article 3 A font l'objet d'un titre VI intitulé "la politique économique et monétaire", lequel est inséré dans le traité instituant la Communauté européenne ; que ce titre VI est composé de quatre chapitres consacrés respectivement à la politique économique, à la politique monétaire, à des dispositions institutionnelles et à des dispositions transitoires ;

38. Considérant qu'est prévue, dès l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, une étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, tandis que continueront de s'appliquer les dispositions du droit communautaire relatives à la liberté de circulation des capitaux ;

39. Considérant que le 1er janvier 1994 est la date retenue pour le début de la deuxième phase de la réalisation de l'Union économique et monétaire ; que cette phase se caractérise par la prohibition de toute restriction aux mouvements de capitaux et aux paiements non seulement entre les Etats membres mais également entre ces derniers et les pays tiers, sous réserve des articles 73 C à 73 F ; qu'au cours de la deuxième phase, est en outre stipulée la prohibition du financement par voie de découverts bancaires des déficits publics, l'interdiction de principe de tout accès privilégié des autorités et entreprises publiques aux crédits des institutions financières et la mise en place de procédures tendant à ce que les Etats membres s'efforcent d'éviter les déficits publics excessifs ; que, de surcroît, au cours de la même phase, chaque Etat membre entame, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale, conformément aux dispositions combinées des articles 109 E et 108 ; qu'enfin, pendant cette phase, chaque Etat membre doit, aux termes de l'article 109 M, paragraphe 1, traiter sa politique de change comme un problème d'intérêt commun ;

40. Considérant que l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'Union économique et monétaire interviendra au plus tard le 1er janvier 1999 ; que cela résulte tant des termes du paragraphe 4 de l'article 109 J que du protocole n° 10, réserve faite des dispositions relatives au Royaume-Uni telles qu'elles sont stipulées au protocole n° 11 ; que, pour les Etats membres remplissant les conditions objectives requises, et qui ne peuvent par suite prétendre au bénéfice d'une dérogation, l'entrée dans la troisième phase entraîne en particulier la mise en oeuvre aussi bien d'une politique monétaire unique que d'une politique de change unique ;

41. Considérant que, s'agissant de la politique monétaire, il convient de relever qu'est posé par l'article 107 le principe de l'indépendance tant de la Banque centrale européenne que des banques centrales nationales, lesquelles constituent le Système européen de banques centrales ; qu'il revient à ce dernier, conformément aux dispositions combinées de l'article 105, paragraphe 2, et de l'article 3 du protocole n° 3, de "définir et mettre en oeuvre la politique monétaire de la Communauté" ; que la Banque centrale européenne (B.C.E.) est, en vertu du paragraphe 1 de l'article 105 A, "seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté" ; que le paragraphe 2 du même article ne permet aux Etats membres d'émettre des pièces que "sous réserve de l'approbation, par la B.C.E., du volume de l'émission" ; qu'en outre, suivant le deuxième alinéa de l'article 109 G, "dès le début de la troisième phase, la valeur de l'Ecu est irrévocablement fixée, conformément à l'article 109 L, paragraphe 4" ; que selon ce texte, le jour de l'entrée en vigueur de la troisième phase, le Conseil des ministres des Communautés, statuant à l'unanimité des Etats membres non dérogoires, "arrête les taux de conversion auxquels leurs monnaies sont irrévocablement fixées et le taux irrévocablement fixé auquel l'Ecu remplace" les monnaies des Etats concernés ; que l'Ecu

deviendra ainsi "une monnaie à part entière" ; que suivant la même procédure, le Conseil "prend également les autres mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'Ecu en tant que monnaie unique" des Etats membres non dérognataires ;

42. Considérant que, s'agissant de la politique de change, le paragraphe 1 de l'article 109 investit le Conseil des ministres des Communautés, statuant à l'unanimité des Etats membres non dérognataires, du pouvoir de conclure des "accords formels portant sur un système de taux de change pour l'Ecu, vis-à-vis des monnaies non communautaires" ; qu'il lui revient aussi, en se prononçant à la majorité qualifiée des Etats membres non dérognataires, d'"adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'Ecu dans le système des taux de change" ; que cette procédure de décision est également applicable, en vertu du paragraphe 2 de l'article 109, à l'effet de permettre au Conseil de formuler les orientations générales de politique de change vis-à-vis d'une ou de plusieurs monnaies non communautaires, en l'absence de système de taux de change ;

43. Considérant qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en oeuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

44. Considérant que, dans leur état, les dispositions de la Constitution font obstacle à ce que la France s'intègre à l'Union économique et monétaire instituée par le traité ;

45. Considérant que, pour ces motifs, sont contraires à la Constitution :

- l'article B du traité sur l'Union européenne en tant qu'il prévoit l'établissement d'une union économique et monétaire comportant à terme une monnaie unique ;
- l'article G du traité précité, en tant qu'il a pour objet d'insérer dans le traité instituant la Communauté européenne, l'article 3 A, paragraphe 2, l'article 105, paragraphe 2, l'article 105 A, l'article 107, l'article 109, l'article 109 G, alinéa 2, l'article 109 L, paragraphe 4 ;
- les autres dispositions des chapitres II, III et IV du titre VI ajouté au traité instituant la Communauté européenne ainsi que celles des protocoles n°s 3 et 10, dans la mesure où elles sont indissociables des articles précités ;

- SUR LES MESURES RELATIVES A L'ENTREE ET A LA CIRCULATION DES PERSONNES :

46. Considérant que, dans sa rédaction issue de l'article G du traité sur l'Union européenne, l'article 3 du traité instituant la Communauté comporte dans les conditions et selon les rythmes prévus par ce traité : "d) des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur conformément à l'article 100 C" ;

47. Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 100 C le Conseil des ministres des Communautés européennes, "statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres" ; qu'il est stipulé au paragraphe 2 du même article que "dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants du pays en question" ; qu'il est précisé que cette obligation peut être prorogée selon la procédure définie au paragraphe 1 ;

48. Considérant que le paragraphe 3 de l'article 100 C énonce qu'à compter du 1er janvier 1996, le Conseil adoptera "à la majorité qualifiée les décisions visées au paragraphe 1" dudit article et qu'avant cette date le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les mesures relatives à l'institution d'un modèle type de visa ; que le paragraphe 4 de l'article 100 C prescrit que, dans les domaines "visés" audit

article, "la Commission est tenue d'instruire toute demande formulée par un État membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au Conseil" ; que selon le paragraphe 5, "le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure" ;

49. Considérant que les engagements internationaux souscrits par les autorités de la République française ne sauraient affecter l'exercice par l'État de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; que ne sont pas contraires à cette exigence les dispositions de l'article 100 C qui sont relatives à la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, dès lors qu'elles concernent la période antérieure au 1er janvier 1996 ; qu'en effet, la politique commune des visas à l'égard des pays tiers est décidée par le Conseil des ministres des Communautés à l'unanimité, sous la seule réserve de mesures de sauvegarde motivées par l'urgence et temporaires dans leurs effets ; qu'en revanche, l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du 1er janvier 1996, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 100 C pourrait conduire, en dépit des dispositions des paragraphes 4 et 5 du même article, à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

50. Considérant qu'il suit de là, qu'en l'état, le paragraphe 3 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne est contraire à la Constitution ;

- SUR L'ENSEMBLE DE L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL SOUMIS A L'EXAMEN DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

51. Considérant qu'aucune des autres dispositions de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'est contraire à celle-ci ;

52. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne exige une révision constitutionnelle ;

Décide :

Article premier : L'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au Journal officiel de la République française.

- Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 :
Traité sur l'Union européenne

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 14 août 1992, par MM Charles Pasqua, Jean Chamant, Maurice Couve de Murville, Michel Poniatowski, Maurice Schumann, Bernard Barbier, Philippe de Gaulle, Christian de La Malène, Bernard Sellier, Christian Poncelet, Henri de Raincourt, Yves Guéna, Mme Hélène Missoffe, MM Michel Alloncle, Hubert d'Andigné, Honoré Bailet, Jacques Bérard, Roger Besse, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brisepierre, MM Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Pierre Camoin, Auguste Cazalet, Gérard César, Michel Chauty, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Michel Doublet, Franz Duboscq, Alain Dufaut, Pierre Dumas, Marcel Fortier, Philippe François, François Gerbaud, Charles Ginesy, Mme Marie-Fanny Gournay, M Georges Gruillot, Mme Nicole de Hautecloque, MM Emmanuel Hamel, Bernard Hugo, Roger Husson, André Jarrot, Gérard Larcher, René-Georges Laurin, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Michel Maurice-Bokanowski, Jacques de Menou, Lucien Neuwirth, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Paul d'Ornano, Joseph Osterman, Jacques Oudin, Sosefo Makapé Papilio, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM Jean Simonin, Jacques Sourdille, Martial Taugourdeau, Jacques Valade, Serge Vinçon, André-Georges Voisin, sénateurs, en application de l'article 54 de la Constitution dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, à l'effet de " se prononcer sur la conformité du traité de Maastricht " à la Constitution ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 ;

Vu le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 ;

Vu la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 ;

Vu la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : " Des communautés européennes et de l'Union européenne ", notamment ses articles 2 et 5 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le traité sur l'Union européenne a été signé le 7 février 1992 à Maastricht par les plénipotentiaires de douze Etats ; que les représentants de la République française ont apposé leur signature au bas de ce traité ; qu'ont été également arrêtés des protocoles ainsi qu'un ensemble de déclarations ;

2. Considérant qu'à la date du 11 mars 1992 le Président de la République a, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne devait être précédée d'une révision de la Constitution ;

3. Considérant que le Conseil constitutionnel a, par une décision motivée rendue le 9 avril 1992, jugé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 62 in fine de la Constitution, "les décisions du Conseil constitutionnel... s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles" ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à

leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ;

5. Considérant que lorsque le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a décidé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi un engagement international est subordonnée à une révision constitutionnelle, la procédure de contrôle de contrariété à la Constitution de cet engagement, instituée par l'article précité, ne peut être à nouveau mise en oeuvre, sauf à méconnaître l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil constitutionnel conformément à l'article 62, que dans deux hypothèses ; d'une part, s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée, demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité ; d'autre part, s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont s'agit ;

6. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il y a lieu d'examiner l'argumentation des auteurs de la saisine ;

- SUR L'ARGUMENTATION SELON LAQUELLE LE TRAITÉ N'EST PAS EN ÉTAT D'ÊTRE RATIFIÉ :

7. Considérant que les auteurs de la saisine relèvent que, conformément à son article R, le traité sur l'Union européenne ne peut entrer en vigueur que si tous les cocontractants l'ont ratifié ; qu'au vu des résultats du référendum effectué le 2 juin 1992 dans un des États signataires, ils soutiennent que le traité signé le 7 février 1992 n'est pas, en l'état, susceptible d'être ratifié ; qu'ils invitent le Conseil constitutionnel à solliciter l'avis d'experts internationaux et des institutions communautaires sur les conséquences juridiques de cette situation ; qu'ils demandent que le Conseil se prononce sur les conditions dans lesquelles "le traité ratifié pourrait entrer en vigueur" ; que dans leurs dernières observations les saisissants déduisent de l'absence de sa ratification par un État signataire que le traité sur l'Union européenne ne peut être ratifié par la France sans que se trouvent méconnues les dispositions du quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui font obligation à la République française de se conformer "aux règles du droit public international" ;

8. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 52 de la Constitution, "le Président de la République négocie et ratifie les traités" ; qu'en vertu du second alinéa du même article, "il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification" ; que les traités qui sont énumérés au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution "ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi" ; qu'il est spécifié au deuxième alinéa de l'article 53 que les engagements internationaux mentionnés à l'alinéa précédent "ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés" ;

9. Considérant que, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, l'article 54 de la Constitution dispose que : "Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution" ;

10. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un engagement international peut être soumis au Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution dès lors qu'il a été signé au nom de la République française et avant que ne soit adopté, dans l'ordre juridique interne, le texte qui en autorise la ratification ou l'approbation ; que la recevabilité d'une saisine opérée en vertu de l'article 54 n'est en aucune façon tributaire du processus de ratification de l'engagement international en cause dans les autres États qui en sont signataires ; que cette recevabilité ne dépend pas davantage de la réalisation des conditions mises à l'entrée en vigueur d'un traité au plan international ;

11. Considérant qu'il est constant que le traité sur l'Union européenne a été signé au nom de la République française le 7 février 1992 ; qu'à la date de la présente décision n'a pas été adoptée la loi qui en autorise la ratification ; que les auteurs de la saisine sont par suite recevables à soumettre cet

engagement international au Conseil constitutionnel par application de l'article 54 de la Constitution ;

12. Considérant que les arguments tirés par eux de l'état d'avancement du processus de ratification du traité dans d'autres pays ainsi que des conditions de son entrée en vigueur sont sans influence sur l'existence même de l'engagement international qu'ils défèrent au juge constitutionnel ; qu'en conséquence il revient au Conseil constitutionnel d'exercer, dans le respect de la chose jugée par sa décision du 9 avril 1992, son contrôle sur le point de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne doit ou non être précédée, dans l'ordre juridique national, d'une révision de la Constitution ; que l'exercice par le Conseil constitutionnel d'un tel contrôle, destiné à produire effet dans l'ordre interne, ne contrevient nullement aux règles du droit public international ;

13. Considérant dès lors, et sans qu'il soit besoin pour le Conseil constitutionnel d'ordonner le supplément d'instruction sollicité, que le moyen tiré de ce que le traité sur l'Union européenne ne serait pas en état d'être ratifié ne peut qu'être écarté ;

- SUR LES STIPULATIONS DU TRAITÉ RELATIVES AU DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES :

14. Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne, "tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient" ;

15. Considérant que par sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel a jugé que le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution, rapproché tant du troisième alinéa du même article que des articles 24 et 72 de la Constitution, implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections en vue de la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment de celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ; qu'en l'état, l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne a été déclaré contraire à la Constitution ;

16. Considérant que l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a ajouté à la Constitution un article 88-3 ainsi rédigé : "Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent 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 détermine les conditions d'application du présent article" ;

17. Considérant qu'il est soutenu par les auteurs de la saisine qu'en dépit de l'adjonction de l'article 88-3 à la Constitution, le traité sur l'Union européenne demeure contraire à celle-ci, faute pour le pouvoir constituant d'avoir modifié les articles 3 de la Constitution et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui affirment le principe de la souveraineté nationale ainsi que l'exercice exclusif par les nationaux français du droit de vote et d'éligibilité à une élection exprimant la souveraineté nationale ; qu'il est affirmé également que le traité reste contraire à l'article 24 de la Constitution relatif à la représentation des collectivités territoriales au Sénat ; qu'il y aurait enfin incompatibilité entre l'article 8 B du traité et l'article 88-3 de la Constitution dans la mesure où ce dernier prévoit à titre facultatif le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Déclaration de 1789 :

18. Considérant que dans sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas de contrariété entre l'article 8 B, paragraphe 1, précédemment cité et les dispositions de

l'article 3 de la Déclaration de 1789 ; que l'argumentation invoquée par les auteurs de la saisine se heurte à la chose jugée par le Conseil constitutionnel ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le traité n'est pas conforme à l'article 3 de la Constitution :

19. Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ;

20. Considérant qu'aux termes de la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution, "sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France" ; qu'il ne saurait par suite être valablement soutenu que l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne serait contraire à l'article 3 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le traité demeure contraire à l'article 24 de la Constitution :

21. Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que, la désignation des conseillers municipaux ayant une incidence sur l'élection des sénateurs, la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales à des non nationaux nécessitait une modification préalable de l'article 24 de la Constitution ; que s'il est vrai qu'en vertu de la deuxième phrase de l'article 88-3 les ressortissants des autres États membres de l'Union européenne "ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs", il reste qu'ils peuvent élire les conseillers municipaux ; que leur participation à cette dernière élection a une incidence sur la désignation des sénateurs par le biais de la désignation des délégués sénatoriaux ;

22. Considérant sans doute qu'il découle des dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution que le Sénat, élu au suffrage universel indirect, assure notamment la représentation des collectivités territoriales de la République, dont les organes délibérants sont eux-mêmes issus du suffrage universel ; qu'en conséquence, la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale est susceptible, dans le cadre d'un suffrage indirect à plusieurs degrés, d'avoir un effet sur l'élection des sénateurs ;

23. Mais considérant que, comme il a été dit ci-dessus, la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution prévoit la reconnaissance, pour les élections municipales, du droit de vote et d'éligibilité aux citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les nationaux français, selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne ; qu'il est nécessairement dérogé aux dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution avec lesquelles l'article 8 B, paragraphe 1, précité entrerait en contradiction ; que les prescriptions de la deuxième phrase de l'article 88-3, en vertu desquelles les citoyens de l'Union européenne ne peuvent "participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs", impliquent que les ressortissants de l'Union autres que les nationaux français ne puissent pas, en leur qualité d'élus municipaux, participer aux phases ultérieures éventuelles du processus conduisant à l'élection des sénateurs au sens donné à cette dernière expression par l'article 59 de la Constitution ;

24. Considérant que, pour ces divers motifs, l'article 8 B, paragraphe 1, ne méconnaît en rien l'article 24 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de ce que l'article 88-3 prévoit à titre facultatif le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales :

25. Considérant que les auteurs de la saisine relèvent qu'au cours des débats ayant précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 88-3 fut regardé par le Gouvernement comme contraire à l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, dans la mesure où le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires n'y était prévu qu'à titre facultatif et non obligatoire ; qu'ils invitent le Conseil constitutionnel à examiner d'office toute incompatibilité entre l'article 8 B précité et l'article 88-3 de la Constitution ;

26. Considérant que les dispositions de la première phrase de l'article 88-3, en vertu desquelles, sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales "peut être accordé" aux seuls citoyens de l'Union résidant en France, ont pour effet de lever l'obstacle d'ordre constitutionnel qui existait à la reconnaissance de principe du droit dont s'agit ; qu'en se référant aux "modalités prévues par le traité sur l'Union européenne", le pouvoir constituant a entendu prendre en compte le fait qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence des citoyens de l'Union, autres que les nationaux de cet État, sera exercé "sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen" ;

27. Considérant, il est vrai, que la troisième phrase de l'article 88-3 énonce que : "Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article" ;

28. Mais considérant que le renvoi, pour la détermination des conditions d'application de l'article 88-3, à une loi organique postule que ce dernier texte soit lui-même conforme aux modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants communautaires autres que les nationaux français, "prévues par le traité sur l'Union européenne" ; qu'ainsi, la loi organique devra respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté européenne pour la mise en oeuvre du droit reconnu par l'article 8 B, paragraphe 1 ;

29. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la mise en cause, au regard de la Constitution révisée, des stipulations du traité relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'Union européenne résidant dans un État de l'Union sans en être ressortissant, ne peut qu'être écartée ;

- SUR L'ARGUMENTATION TIRÉE DE CE QUE DES STIPULATIONS DU TRAITÉ ONT POUR EFFET DE PRIVER LE PARLEMENT DE CERTAINES DE SES COMPÉTENCES EN VIOLATION DES ARTICLES 3 ET 34 DE LA CONSTITUTION :

30. Considérant que, selon les auteurs de la saisine, de nombreuses stipulations du traité ont pour objet de priver le Parlement d'un certain nombre de ses compétences au profit des organes communautaires ; qu'il y a par là même atteinte aux prérogatives des représentants du peuple ; qu'ils en déduisent que les articles 3 et 34 de la Constitution auraient dû être modifiés afin qu'il y ait adéquation entre les stipulations du traité et les dispositions constitutionnelles ;

31. Considérant que cette analyse est développée à propos non seulement de la réalisation de la troisième phase de l'union économique et monétaire, mais aussi de plusieurs autres dispositions du traité ; que sont évoquées à cet égard les stipulations du traité "en matière de sécurité", l'article 104 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne ainsi que l'article 171 nouveau de ce dernier traité, qui prévoit des sanctions infligées par la Cour de justice en cas de manquement d'un État membre aux obligations qui lui incombent en vertu dudit traité ;

. En ce qui concerne les dispositions concernant la troisième phase de l'union économique et monétaire :

32. Considérant que le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 9 avril 1992, inféré des stipulations applicables à compter du début de la troisième phase de l'union économique et monétaire que la réalisation de cette union se traduira par la mise en oeuvre d'une politique monétaire et de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il a jugé en conséquence que, dans leur état, les dispositions de la Constitution faisaient obstacle à ce que la France s'intègre à l'union économique et monétaire instituée par le traité ;

33. Considérant qu'il ressort de l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 que "sous réserve de réciprocité, et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne" ;

34. Considérant que, dans les limites précédemment indiquées, le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ;

35. Considérant que les dispositions précitées de l'article 88-2 ont pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel à l'intégration de la France au sein de l'union économique et monétaire instituée par le traité ; que relève du pouvoir d'appréciation du constituant le fait de choisir d'ajouter à la Constitution une disposition nouvelle, plutôt que d'apporter des modifications ou compléments à ses articles 3 et 34 relatifs aux compétences des représentants du peuple ; que l'argumentation fondée sur la violation de ces articles est par suite dénuée de pertinence ;

. En ce qui concerne les autres stipulations du traité présentées comme méconnaissant les articles 3 et 34 de la Constitution :

36. Considérant que, dans sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel, après avoir indiqué celles des stipulations du traité soumis à son examen qui étaient, en l'état, contraires à la Constitution, a estimé que tel n'était le cas d'aucune des autres dispositions de l'engagement international dont s'agit ; que l'autorité qui s'attache à la chose jugée par le Conseil constitutionnel s'oppose à ce que puissent être utilement mises en cause les stipulations du traité sur l'Union européenne "en matière de sécurité", non plus que l'article 104 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne ou la nouvelle rédaction conférée à son article 171 ;

- SUR LES STIPULATIONS DU TRAITÉ RELATIVES A L'ENTRÉE ET A LA CIRCULATION DES PERSONNES :

37. Considérant qu'une argumentation tirée du défaut de modification des articles 3 et 34 de la Constitution, analogue à celle qui a été précédemment examinée, est présentée par la saisine au sujet des stipulations du traité relatives à l'entrée et à la circulation des personnes ; qu'il est soutenu en outre, que l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne est contraire à la Constitution, non seulement dans son paragraphe 3, mais également dans ses paragraphes 1, 4 et 5 ;

. En ce qui concerne l'absence de modification expresse des articles 3 et 34 de la Constitution :

38. Considérant que le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 9 avril 1992, inféré des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur, applicables à compter du 1er janvier 1996, que se trouvera affecté l'exercice par l'État de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; qu'il a jugé qu'en l'état le paragraphe 3 de l'article 100 C, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne, était contraire à la Constitution ;

39. Considérant qu'il ressort de l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 que, sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires "à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne" ;

40. Considérant que dans le domaine qu'elles visent ces dispositions ont pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 ; que ressortit exclusivement au pouvoir d'appréciation du constituant le choix consistant à ajouter à la Constitution une disposition nouvelle plutôt que d'apporter des modifications ou compléments à un ou plusieurs articles ; qu'ainsi les critiques formulées par les auteurs de la saisine sur les conditions d'adéquation entre les dispositions constitutionnelles et les stipulations du traité sont sans valeur ;

. *En ce qui concerne les paragraphes 1, 4 et 5 de l'article 100 C :*

41. Considérant que par sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel, après avoir analysé le contenu des paragraphes 1, 4 et 5 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne n'a soulevé à leur encontre aucune contrariété à la Constitution ; que les observations formulées par les auteurs de la saisine en ce qui concerne les paragraphes dont s'agit, qui mettent en cause la chose jugée par le Conseil constitutionnel, sont par suite dépourvues de tout fondement ;

- SUR LE MOYEN TIRÉ DE LA VIOLATION DE L'ARTICLE 20 DE LA CONSTITUTION :

42. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 20 de la Constitution, "le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation" ; que les auteurs de la saisine soutiennent que cet article aurait dû être modifié par le constituant pour tenir compte des stipulations du traité concernant la politique économique et monétaire, la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la coopération dans le domaine de la police et des affaires intérieures ;

43. Considérant que pour des motifs analogues à ceux qui ont été précédemment exposés à propos de l'absence de modification directe des articles 3 et 34 de la Constitution, le moyen tiré de la violation de l'article 20 de la Constitution ne peut être accueilli ; qu'en effet, s'agissant de la troisième phase de l'union économique et monétaire, ce moyen met en cause le pouvoir souverain d'appréciation du constituant ; que, pour le surplus, il se heurte à la chose jugée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 1992 ;

- SUR L'ARGUMENTATION RELATIVE AUX "LIMITES D'UNE ADÉQUATION DE LA CONSTITUTION A LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE" :

44. Considérant que pour les auteurs de la saisine, dans la mesure où l'ordre juridique constitutionnel français est construit autour de l'idée centrale de souveraineté nationale, la question qui se trouve posée au Conseil constitutionnel est celle de savoir jusqu'où peuvent aller des révisions de la Constitution entraînant des atteintes successives aux "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté" ;

45. Considérant que l'article 54 de la Constitution, dans sa rédaction initiale comme dans son libellé issu de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, donne uniquement compétence au Conseil constitutionnel pour contrôler si un engagement international déterminé soumis à son examen comporte ou non une clause contraire à la Constitution ; que la question posée par les auteurs de la saisine ne vise nullement le point de savoir si le traité sur l'Union européenne comporte une stipulation qui serait contraire à la Constitution ; que l'argumentation en cause est par suite inopérante ;

- SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

46. Considérant que le traité sur l'Union européenne ne comporte pas de clause contraire à la Constitution ; que l'autorisation de le ratifier peut ainsi intervenir sur le fondement d'une loi ;

Décide :

Article premier : Le traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 à Maastricht, n'est pas contraire à la Constitution.

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

- Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992 :
Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 20 septembre 1992, postérieurement à 20 heures, par MM Pierre Mazeaud, Franck Borotra, Gabriel Kaspereit, Claude-Gérard Marcus, Mme Suzanne Sauvaigo, MM Eric Raoult, Philippe Legras, Robert-André Vivien, Robert Pandraud, Pierre Mauger, André Rossi, Pierre Raynal, Christian Cabal, Pierre Pasquini, Jean-Michel Couve, Henri de Gastines, Jean-Louis Debré, Christian Estrosi, Jean Royer, Alain Griotteray, Pierre Bachelet, Alain Jonemann, Patrick Balkany, François d'Aubert, Roland Nungesser, Xavier Deniau, Edouard Frédéric-Dupont, Lucien Richard, Jean Valleix, Mme Nicole Catala, MM Xavier Dugoin, Jean-Paul de Rocca-Serra, Bernard Debré, Alain Cousin, Jean-Claude Mignon, Georges Gorse, Jacques Baumel, Jacques Masdeu-Arus, Didier Julia, Louis de Broissia, Georges Tranchant, Eric Dolige, Mme Christine Boutin, M Pierre Couveinhes, Mme Elisabeth Hubert, MM Jean Besson, Daniel Goulet, Christian Bergelin, Jean-Luc Préel, Henri Bayard, Philippe de Villiers, Gilbert Mathieu, Claude Dhinnin, Robert Galley, Jean Charroppin, Michel Inchauspé, Louis Goasduff, Alain Mayoud, Gérard Léonard, Roland Vuillaume, Jean-Michel Ferrand, Arthur Dehaine, Pierre Micaux, députés, sur la base de l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la conformité à celle-ci du texte de la loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne, adopté par voie de référendum ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, modifiée par l'ordonnance n° 59-223 du 4 février 1959 et par les lois organiques n° 74-1101 du 26 décembre 1974 et n° 90-383 du 10 mai 1990 ;

Vu le code électoral, notamment ses articles LO 136, LO 136-1, LO 150, LO 151, LO 296 et LO 297 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel ; que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer au titre d'autres chefs de compétence que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique ;

2. Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie ; que, toutefois, au regard de l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution, les lois que celle-ci a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple français à la suite d'un référendum contrôlé par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 60, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ;

3. Considérant, au demeurant, que ni l'article 60 de la Constitution, qui détermine le rôle du Conseil constitutionnel en matière de référendum, ni l'article 11 ne prévoient de formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République ;

4. Considérant, au surplus, que les dispositions de l'article 17 de l'ordonnance portant loi organique susmentionnée du 7 novembre 1958 ne font état que des " lois adoptées par le Parlement " ; que l'article 23 de la même ordonnance dispose que : " Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture " ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune disposition de la Constitution, non plus d'ailleurs que d'une loi organique prise sur son fondement, ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvisée concernant la loi adoptée par le Peuple français par voie de référendum le 20 septembre 1992,

Décide :

Article premier : Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée.

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

- Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 :

Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 4 décembre 1997, par le Président de la République et le Premier ministre, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, signé le 2 octobre 1997, doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son titre XV : " Des communautés européennes et de l'Union européenne " ;

Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 ;

Vu la loi n° 52-387 du 10 avril 1952 autorisant à ratifier le traité signé à Paris le 18 avril 1951 et instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, ensemble le décret n° 52-993 du 20 août 1952 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 57-880 du 2 août 1957 autorisant à ratifier : 1° le traité instituant une Communauté économique européenne et ses annexes ; 2° le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; 3° la convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957, ensemble le décret n° 58-84 du 28 janvier 1958 portant publication de ces engagements internationaux ;

Vu la loi n° 65-506 du 30 juin 1965 autorisant la ratification du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes et du protocole sur les privilèges et immunités des communautés européennes, ensemble le décret n° 67-606 du 28 juillet 1967 portant publication de ces engagements internationaux ;

Vu la loi n° 70-583 du 8 juillet 1970 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés, ensemble le décret n° 71-168 du 26 février 1971 portant publication de cette décision ;

Vu la loi n° 70-584 du 8 juillet 1970 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes, signé à Luxembourg le 22 avril 1970, ensemble le décret n° 71-169 du 26 février 1971 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 72-339 du 3 mai 1972 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume de Danemark, le l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972, ensemble le décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre ce projet de loi au référendum ;

Vu la loi n° 76-1196 du 24 décembre 1976 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes ;

Vu la 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, ensemble le décret n° 79-92 du 30 janvier 1979 portant publication ;

Vu la loi n° 77-710 du 5 juillet 1977 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions du protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement, signé à Bruxelles le 10 juillet 1975 ;

Vu la loi n° 79-1112 du 22 décembre 1979 autorisant la ratification du traité d'adhésion de la République hellénique à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ensemble le décret n° 81-35 du 2 janvier 1981 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 85-1 du 2 janvier 1985 autorisant l'approbation de l'accord intervenu, au sein du Conseil des communautés européennes les 2 et 3 octobre 1984, entre les représentants des gouvernements des Etats membres et portant sur le financement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des communautés ;

Vu la loi n° 85-1334 du 18 décembre 1985 autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats membres des Communautés européennes, et le Royaume d'Espagne et la République du Portugal, relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal, ensemble le décret n° 86-415 du 11 mars 1986 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 85-1335 du 18 décembre 1985 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés ;

Vu la loi n° 86-1275 du 16 décembre 1986 autorisant la ratification de l'Acte unique européen, ensemble le décret n° 87-990 du 4 décembre 1987 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 88-1253 du 30 décembre 1988 autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des communautés européennes relative au système des ressources propres des communautés ;

Vu la loi n° 91-642 du 10 juillet 1991 autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, ensemble le décret n° 97-970 du 15 octobre 1997 portant publication de cet accord ;

Vu la loi n° 91-737 du 30 juillet 1991 autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, ensemble les décrets n° 86-907 du 30 juillet 1986 portant publication de l'accord et n° 95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention ;

Vu la loi n° 92-1017 du 24 septembre 1992 autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne, ensemble le décret n° 94-80 du 18 janvier 1994 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 93-1421 du 31 décembre 1993 autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion du Royaume d'Espagne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par

l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990, ensemble le décret n° 95-305 du 21 mars 1995 portant publication de cet accord ;

Vu la loi n° 93-1422 du 31 décembre 1993 autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République portugaise à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990, ensemble le décret n° 95-306 du 21 mars 1995 portant publication de cet accord ;

Vu la loi n° 94-1099 du 19 décembre 1994 autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède, relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne, ensemble le décret n° 95-224 du 21 février 1995 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 94-1205 du 30 décembre 1994 autorisant l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système de ressources propres des Communautés européennes, adoptée à Luxembourg le 31 octobre 1994 ;

Vu la loi n° 97-966 du 21 octobre 1997 autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République d'Autriche à la convention de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle ont adhéré la République italienne, le Royaume d'Espagne et la République portugaise et la République hellénique par les accords signés respectivement le 27 novembre 1990, le 25 juin 1991 et le 6 novembre 1992 ;

Vu la loi n° 97-967 du 21 octobre 1997 autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République hellénique à la convention de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle ont adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990 et le Royaume d'Espagne et la République portugaise par les accords signés à Bonn le 25 juin 1991 ;

Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France modifié par le décret n° 86-707 du 11 avril 1986, notamment son article 3 ;

Le rapporteur ayant été entendu,

- SUR LES NORMES DE REFERENCE APPLICABLES :

1. Considérant que le peuple français a, par le préambule de la Constitution de 1958, proclamé solennellement " son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 " ;

2. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que " le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation " ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que " la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum " ;

3. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se " conforme aux règles du droit public international " et, dans son quinzième alinéa, que " sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix " ;

4. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de " traités ou accords relatifs à l'organisation internationale " ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1, résultant de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 : "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 instaurées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences" ;

6. Considérant qu'il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, 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, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres ;

7. Considérant, toutefois, qu'au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

8. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité signé à Amsterdam le 2 octobre 1997 ;

- SUR LES MESURES RELATIVES AUX VISAS, A L'ASILE ET A LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 88-2, ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 : " Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent 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 " ; qu'il résulte de cette disposition qu'appellent une nouvelle révision constitutionnelle les clauses du traité d'Amsterdam qui opèrent, au profit de la Communauté européenne, des transferts de compétences qui mettent en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, soit que ces transferts interviennent dans un domaine autre que l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ou que le franchissement des frontières extérieures communes, soit que ces clauses fixent d'autres modalités que celles prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 pour l'exercice des compétences dont le transfert a été autorisé par l'article 88-2 précité ;

10. Considérant que l'article 2 du traité d'Amsterdam insère dans le traité instituant la Communauté européenne un titre III A intitulé : " Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes " ;

11. Considérant que, s'agissant de la libre circulation des personnes, le nouveau titre comprend un article 73 J qui autorise le Conseil, statuant conformément à la procédure prévue à l'article 73 O du même titre, à prendre, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, un certain nombre de mesures, qu'il énumère, relatives au franchissement des frontières intérieures et extérieures des Etats membres, ainsi qu'à la circulation des ressortissants des pays tiers sur leur territoire ;

12. Considérant que les mesures relatives au franchissement des frontières intérieures comprennent des " mesures visant, conformément à l'article 7 A, à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays tiers, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures " ;
13. Considérant que les mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres fixent " les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les Etats membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures " et " les règles relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois " ; que ces dernières règles comprennent, notamment, " la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa... ", les " procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres ", la définition d'un " modèle type de visa ", ainsi que les règles applicables " en matière de visa uniforme " ;
14. Considérant, enfin, que les mesures relatives à la circulation des ressortissants des pays tiers fixent les conditions dans lesquelles ces ressortissants peuvent circuler librement sur le territoire des Etats membres pendant une durée maximale de trois mois ;
15. Considérant que, s'agissant des politiques de l'asile et de l'immigration, le nouveau titre III A comprend en outre un article 73 K énonçant que le Conseil, statuant conformément à la procédure prévue à l'article 73 O, peut également prendre, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, un certain nombre de mesures relatives à l'asile, aux réfugiés et à l'immigration ;
16. Considérant que les mesures relatives à l'asile portent sur les " critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers ", sur les " normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres ", sur les " normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié " ou encore sur les " normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres " ;
17. Considérant que les mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées auront trait aux " normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire " de ces personnes et aux " mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres " pour les accueillir et " supporter les conséquences de cet accueil " ;
18. Considérant que les mesures relatives à la politique d'immigration porteront sur " les conditions d'entrée et de séjour ", sur les " normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial ", ainsi que sur " l'immigration clandestine " et le " séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier " ;
19. Considérant, enfin, que sont également envisagées " des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres Etats membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire " ; qu'il est par ailleurs précisé à l'avant-dernier alinéa de l'article 73 K que les mesures adoptées par le Conseil en matière d'immigration et de droit de séjour dans les Etats membres " n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux " ;
20. Considérant que l'article 73 O prévoit les modalités d'adoption, par le Conseil, des décisions qui font l'objet du titre III A ; qu'il est stipulé, en son premier paragraphe, que " pendant une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un État membre et après consultation du Parlement européen " ; qu'il est ajouté, au deuxième paragraphe, qu'" après cette période de cinq ans, le Conseil statue sur des propositions de la Commission ", celle-ci étant toutefois tenue d'examiner " toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une

proposition au Conseil ", et que " le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, prend une décision en vue de rendre la procédure visée à l'article 189 B applicable à tous les domaines couverts par le présent titre ou à certains d'entre eux et d'adapter les dispositions relatives à la compétence de la Cour de justice " ; qu'il est précisé, au troisième paragraphe, que, par dérogation aux règles prévues aux deux premiers, les règles relatives à la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa de court séjour et concernant le modèle type de visa seront, dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, " arrêtées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen " ; qu'il est enfin prévu au quatrième paragraphe que, par dérogation au deuxième, les mesures concernant les procédures et conditions de délivrance de ces mêmes visas, ainsi que les règles en matière de visa uniforme, seront, au terme d'une période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité, " arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B " ;

. En ce qui concerne les mesures relatives à l'asile, à l'immigration et au franchissement des frontières intérieures des Etats membres :

21. Considérant que les premier et troisième paragraphes de l'article 73 J et l'article 73 K prévoient, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, des transferts de compétences au profit de la Communauté dans les domaines de l'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières intérieures qui intéressent l'exercice de la souveraineté nationale et n'entrent pas dans le champ de l'habilitation prévue par l'article 88-2 de la Constitution ;

22. Considérant, il est vrai, que, s'agissant de domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de la Communauté, le respect du principe de subsidiarité, énoncé par l'article 3 B du traité instituant la Communauté européenne et dont les conditions de mise en oeuvre sont précisées par un protocole annexé au traité d'Amsterdam, implique que la Communauté n'intervient 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 ; que, toutefois, la seule mise en oeuvre de ce principe pourrait ne pas faire obstacle à ce que les transferts de compétence autorisés par le traité soumis à l'examen du Conseil constitutionnel revêtent une ampleur et interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

23. Considérant que les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ne seront pas affectées pendant la période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité, au cours de laquelle, en application du premier paragraphe de l'article 73 O, les décisions du Conseil seront prises à l'unanimité et où les Etats membres conserveront le pouvoir d'initiative ;

24. Considérant, en revanche, qu'au terme de cette période transitoire, en vertu du deuxième paragraphe de l'article 73 O, le Conseil statue sur proposition de la seule Commission, les Etats membres perdant ainsi le pouvoir d'initiative ; que, surtout, sur simple décision du Conseil prise à l'unanimité, l'ensemble des mesures intervenant dans les domaines précités, ou certaines d'entre elles, pourront être prises à la majorité qualifiée selon la procédure dite de " codécision " prévue par l'article 189 B du traité instituant la Communauté européenne ; qu'un tel passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de " codécision " ne nécessitera, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale, et ne pourra ainsi pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;

25. Considérant que, dans ces conditions, et nonobstant les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 73 K, l'application des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 73 O pourrait conduire à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

26. Considérant qu'il suit de là que doivent être déclarées contraires à la Constitution les dispositions du deuxième paragraphe de l'article 73 O, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article 2 du traité d'Amsterdam, en tant qu'elles s'appliquent aux mesures prévues

par les premier et troisième paragraphe de l'article 73 J et par l'article 73 K du traité instituant la Communauté européenne ;

. En ce qui concerne les mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres :

27. Considérant que, dans sa décision du 2 septembre 1992, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution, et notamment à son article 88-2, les stipulations de l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne relatives à la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à obligation de visa et relatives à l'instauration d'un modèle type de visa ; que l'autorité qui s'attache à la chose jugée par le Conseil constitutionnel s'oppose à ce que soient remises en cause les dispositions du troisième paragraphe de l'article 73 O qui se bornent à reprendre les règles de décision prévues par l'article 100 C précité ;

28. Considérant, en revanche, que le passage automatique à la règle de la majorité qualifiée et à la procédure de " codécision ", au terme d'une période de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, pour la détermination des procédures et conditions de délivrance des visas de court séjour par les Etats membres et des règles applicables en matière de visa uniforme, prévu par le quatrième paragraphe de l'article 73 O, constitue, au regard du traité sur l'Union européenne, une modalité nouvelle de transfert de compétences dans des domaines où est en cause la souveraineté nationale ; que le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de " codécision ", dans de telles matières, pourrait conduire à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

29. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le quatrième paragraphe de l'article 73 O, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article 2 du traité d'Amsterdam, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

30. Considérant, enfin, que le passage à la majorité qualifiée et à la procédure de " codécision ", sur simple décision du Conseil, selon la procédure prévue au deuxième paragraphe de l'article 73 O, s'agissant des mesures visées au a) du deuxième paragraphe de l'article 73 J, qui fixent les " normes et modalités auxquelles doivent se conformer les Etats membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures ", porte atteinte, pour les motifs ci-dessus énoncés, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraires à la Constitution les dispositions du deuxième paragraphe de l'article 73 O en tant qu'elles s'appliquent aux mesures prévues par le a) du deuxième paragraphe de l'article 73 J ;

- SUR L'ENSEMBLE DE L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL SOUMIS A L'EXAMEN DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

31. Considérant qu'aucune des autres dispositions de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'est contraire à celle-ci ;

32. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier, en vertu d'une loi, le traité d'Amsterdam exige une révision de la Constitution ;

Décide :

Article premier : L'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité d'Amsterdam ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au Président de la République, ainsi qu'au Premier ministre, et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 31 décembre 1997, où siégeaient : MM Roland DUMAS, président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean CABANNES, Maurice FAURE, Yves GUÉNA, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR et M Jacques ROBERT.

- Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 :
Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République le 29 octobre 2004, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le même jour, doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son titre XV : « Des communautés européennes et de l'Union européenne » ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu les autres engagements souscrits par la France et relatifs aux Communautés européennes et à l'Union européenne ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel nos 2004-496 DC du 10 juin 2004, 2004-497 DC du 1er juillet 2004, 2004-498 DC et 2004-499 DC du 29 juillet 2004 ;

Vu l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n° 4774/98 (affaire Leyla Sahin c. Turquie) du 29 juin 2004 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

1. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

2. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

3. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

4. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

5. Considérant que la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne dans les conditions prévues par le titre XV de la Constitution ; qu'en particulier, aux termes de son article 88-1 : « 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 instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ;

6. Considérant que ces textes de valeur constitutionnelle permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres ;

7. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

8. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité « établissant une Constitution pour l'Europe » signé à Rome le 29 octobre 2004, ainsi que de ses protocoles et annexes ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

- SUR LE PRINCIPE DE PRIMAUTÉ DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE :

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les Etats signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne ;

10. Considérant, en particulier, que n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité ; qu'en effet, il résulte notamment de son article I-5, relatif aux relations entre l'Union et les Etats membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne ;

11. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « 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 instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article I-1 du traité : « Inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des Etats membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent » ; qu'en vertu de l'article I-5, l'Union respecte l'identité nationale des Etats membres « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles » ; qu'aux termes de l'article I-6 : « La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres » ; qu'il résulte d'une déclaration annexée au traité que cet article ne confère pas au principe de primauté une portée autre que celle qui était antérieurement la sienne ;

13. Considérant que, si l'article I-1 du traité substitue aux organisations établies par les traités antérieurs une organisation unique, l'Union européenne, dotée en vertu de l'article I-7 de la personnalité juridique, il ressort de l'ensemble des stipulations de ce traité, et notamment du rapprochement de ses articles I-5 et I-6, qu'il ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elle résulte, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions susvisées, de l'article 88-1 de la Constitution ; que, dès lors, l'article I-6 du traité soumis à l'examen du Conseil n'implique pas de révision de la Constitution ;

- SUR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION :

14. Considérant qu'il y a lieu d'apprécier la conformité à la Constitution de la « Charte des droits fondamentaux de l'Union » qui constitue la deuxième partie du traité soumis au Conseil constitutionnel ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article II-111 du traité et à l'exception de ses articles II-101 à II-104, lesquels ne concernent que les « institutions, organes et organismes de l'Union », la Charte s'adresse aux Etats membres « lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union » et « uniquement » dans ce cas ; qu'elle est sans incidence sur les compétences de l'Union ; qu'en vertu du paragraphe 5 de l'article II-112, elle comporte, à côté de « droits » directement invocables devant les juridictions, des « principes » qui constituent des objectifs ne pouvant être invoqués qu'à l'encontre des actes de portée générale relatifs à leur mise en oeuvre ; qu'au nombre de tels « principes » figurent notamment le « droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux », le « droit de travailler », le « droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle », le « principe du développement durable » et le « niveau élevé de protection des consommateurs » ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que, conformément au paragraphe 4 de l'article II-112 du traité, dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, « ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions » ; que sont dès lors respectés les articles 1er à 3 de la Constitution qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ;

17. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de son préambule, « la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des Etats membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du præsidium de la Convention qui a élaboré la Charte » ; que le paragraphe 7 de l'article II-112 du traité dispose également que : « Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres » ;

18. Considérant, en particulier, que, si le premier paragraphe de l'article II-70 reconnaît le droit à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester, par ses pratiques, sa conviction religieuse en public, les explications du præsidium précisent que le droit garanti par cet article a le même sens et la même portée que celui garanti par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il se trouve sujet aux mêmes restrictions, tenant notamment à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publics, ainsi qu'à la protection des droits et libertés d'autrui ; que l'article 9 de la Convention a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme, et en dernier lieu par sa décision susvisée, en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque Etat membre ; que la Cour a ainsi pris acte de la valeur du principe de laïcité reconnu par plusieurs traditions constitutionnelles nationales et qu'elle laisse aux Etats une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, afin de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité ; que, dans ces conditions, sont respectées les dispositions de l'article 1er de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République laïque », qui interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers ;

19. Considérant, par ailleurs, que le champ d'application de l'article II-107 du traité, relatif au droit au recours effectif et à un tribunal impartial, est plus large que celui de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisqu'il ne concerne pas seulement les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ; qu'il résulte néanmoins des explications du præsidium que la publicité des audiences peut être soumise aux restrictions prévues à cet article de la Convention ; qu'ainsi, « l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la

mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice » ;

20. Considérant, en outre, que si, en vertu de l'article II-110, « Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif », il résulte des termes mêmes de cet article, comme le confirment les explications du *præsidium*, que cette disposition concerne exclusivement le droit pénal et non les procédures administratives ou disciplinaires ; que, de plus, la référence à la notion d'identité d'infractions, et non à celle d'identité de faits, préserve la possibilité pour les juridictions françaises, dans le respect du principe de proportionnalité des peines, de réprimer les crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation prévus au titre premier du livre IV du code pénal, compte tenu des éléments constitutifs propres à ces infractions et des intérêts spécifiques en cause ;

21. Considérant, en quatrième lieu, que la clause générale de limitation énoncée au premier paragraphe de l'article II-112 prévoit : « Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui » ; que les explications du *præsidium* précisent que les « intérêts généraux reconnus par l'Union » s'entendent notamment des intérêts protégés par le premier paragraphe de l'article I-5, aux termes duquel l'Union respecte « les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale » ;

22. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, la Charte n'appelle de révision de la Constitution ;

- SUR LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ RELATIVES AUX POLITIQUES ET AU FONCTIONNEMENT DE L'UNION :

23. Considérant qu'en vertu de l'article 88-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne. - Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés. - La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne » ;

24. Considérant qu'appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 ;

25. Considérant que le « principe de subsidiarité », énoncé par l'article I-11 du traité, implique que, dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, celle-ci n'intervienne que « si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; que, toutefois, la mise en oeuvre de ce principe pourrait ne pas suffire à empêcher que les transferts de compétence autorisés par le traité revêtent une ampleur ou interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

26. Considérant que, conformément à l'article I-34 du traité, sauf disposition contraire, la « loi européenne » et la « loi-cadre européenne », qui se substituent au « règlement communautaire » et à la « directive communautaire », seront adoptées, sur proposition de la seule Commission,

conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée prévue à l'article I-25, et par le Parlement européen, selon la « procédure législative ordinaire » prévue à l'article III-396 ; que, sauf exception, relèveront désormais de cette procédure toutes les matières de la compétence de l'Union, notamment celles qui intéressent l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » faisant l'objet du chapitre IV du titre III de la troisième partie du traité ;

. En ce qui concerne les transferts de compétence intervenant dans des matières nouvelles :

27. Considérant qu'appellent une révision de la Constitution les dispositions du traité qui transfèrent à l'Union européenne, et font relever de la « procédure législative ordinaire », des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il en est ainsi notamment de l'article III-265, dans le domaine du contrôle aux frontières, de l'article III-269, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et des articles III-270 et III-271, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, pour celles des compétences mentionnées auxdits articles qui n'entrent dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté européenne, ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ;

28. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article III-274, relatif à la création d'un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions ;

. En ce qui concerne les modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées, applicables dès l'entrée en vigueur du traité :

29. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables, soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d'opposition, soit en conférant une fonction décisionnelle au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir propre d'initiative ;

30. Considérant, en conséquence, qu'appellent une révision de la Constitution, dès lors qu'ils font désormais dépendre les mesures en cause d'une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée, notamment les articles III-270 et III-271, en ce qu'ils se rapportent à des compétences déjà transférées dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, les articles III-273 et III-276, qui concernent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust et d'Europol, et le b) du paragraphe 2 de l'article III-300, relatif aux actions ou positions de l'Union décidées sur proposition du ministre des affaires étrangères de celle-ci ;

31. Considérant qu'il en va de même, en tant qu'ils confèrent une fonction décisionnelle au Parlement européen, notamment de l'article III-191, qui prévoit que la loi ou la loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires à l'usage de l'euro, et du premier paragraphe de l'article III-419 qui, dans les matières intéressant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, soumet désormais à l'approbation du Parlement européen l'instauration de toute « coopération renforcée » au sein de l'Union ;

32. Considérant qu'il en va également de même de l'article III-264, en ce qu'il substitue au pouvoir propre d'initiative dont dispose chaque Etat membre en vertu des traités antérieurs l'initiative conjointe d'un quart des Etats membres en vue de présenter un projet d'acte européen dans des matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, comme celles mentionnées à l'article III-273 concernant Eurojust, et aux articles III-275 à III-277 relatifs à la coopération policière ;

. En ce qui concerne le passage à la majorité qualifiée en vertu d'une décision européenne ultérieure :

33. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité, dénommée « clause passerelle » par ses négociateurs, qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale, permet, même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres ; qu'en effet, de telles modifications ne nécessiteront, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;

34. Considérant que tel est le cas en particulier des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière prévues par le paragraphe 3 de l'article III-269, des règles minimales relatives à la procédure pénale prévues par le d) du paragraphe 2 de l'article III-270, ainsi que des règles minimales relatives à la définition et à la répression des infractions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière prévues par le troisième alinéa du premier paragraphe de l'article III-271 ; qu'il en va de même du paragraphe 7 de l'article I-40 et du paragraphe 3 de l'article III-300, qui permettent que des décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, dont la portée n'est pas limitée par le traité, soient désormais prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, s'il en est décidé ainsi par le Conseil européen se prononçant à l'unanimité, mais sans ratification nationale ;

. En ce qui concerne les procédures de révision simplifiée prévues par les articles IV-444 et IV-445 du traité :

35. Considérant, d'une part, que, pour les raisons exposées ci-dessus, doit être également examinée la « clause passerelle » générale figurant à l'article IV-444, qui institue une procédure de « révision simplifiée » du traité ; que cet article permet au Conseil européen, par son premier paragraphe, d'autoriser le Conseil, sauf en matière de défense, à se prononcer à la majorité qualifiée dans un domaine ou dans un cas pour lesquels le traité requiert l'unanimité et, par son deuxième paragraphe, d'autoriser l'adoption de lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire chaque fois que la partie III prévoit une procédure législative spéciale ; qu'en l'absence de procédure nationale de ratification de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité, ces dispositions appellent une révision de la Constitution nonobstant la faculté donnée à tout parlement national de s'opposer à leur mise en oeuvre ;

36. Considérant, d'autre part, que l'article IV-445 institue une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union ; qu'il prévoit que, sur proposition d'un Etat membre, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil européen, statuant à l'unanimité, « peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III » relatives aux politiques et actions internes de l'Union ; qu'aux termes du second alinéa de son deuxième paragraphe, cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » ; que cette référence aux règles constitutionnelles des Etats membres renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

- SUR LES NOUVELLES PRÉROGATIVES RECONNUES AUX PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE CADRE DE L'UNION :

37. Considérant que le traité soumis au Conseil constitutionnel accroît la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne ; qu'il leur reconnaît, à cet effet, de nouvelles prérogatives ; qu'il y a lieu d'apprécier si ces prérogatives peuvent être exercées dans le cadre des dispositions actuelles de la Constitution ;

38. Considérant, en premier lieu, que l'article IV-444 instaure, comme il a été dit, une procédure de révision simplifiée du traité ; qu'il prévoit la transmission aux parlements nationaux de toute

initiative prise en ce sens et ajoute que : « En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne... n'est pas adoptée » ;

39. Considérant, en deuxième lieu, que le second alinéa du paragraphe 3 de l'article I-11 prévoit que les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union conformément au protocole n° 2 ; qu'il résulte des articles 6 et 7 de celui-ci, combinés avec l'article 3 du protocole n° 1, qu'un parlement national ou, le cas échéant, chacune de ses chambres, pourra désormais, dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle lui est transmis un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité ; que le projet devra être réexaminé lorsque ces avis rassembleront un tiers des voix des parlements nationaux, ou un quart de ces voix dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale ou dans celui de la coopération policière ; qu'à cet effet, tout parlement national dispose de deux voix, chacune des chambres d'un parlement bicaméral disposant d'une voix ; qu'à l'issue de ce réexamen, l'organe dont le projet émane pourra décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer ;

40. Considérant, en troisième lieu, que l'article 8 du protocole n° 2 prévoit que la Cour de justice, compétente pour se prononcer sur les requêtes formées pour violation du principe de subsidiarité, pourra également examiner un recours transmis par un Etat membre « conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci » ;

41. Considérant que le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à une modification du traité selon le mode simplifié prévu par l'article IV-444 rend nécessaire une révision de la Constitution afin de permettre l'exercice de cette prérogative ; qu'il en va de même de la faculté qui lui est conférée, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, d'émettre un avis motivé ou de former un recours devant la Cour de justice dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité ;

- SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITÉ :

42. Considérant qu'aucune des autres dispositions du traité soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'implique de révision de celle-ci ;

- SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

43. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe exige une révision de la Constitution,

Décide :

Article premier.- L'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 novembre 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL