

Décision n° 2012 - 653 DC

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2012

Sommaire

I.	Normes de référence.....	4
	1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.....	4
	2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.....	4
	3. Constitution du 4 octobre 1958	4
II.	Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	7
	1. Jurisprudence relative à l'article 54 de la Constitution.....	7
	2. Jurisprudence relative aux principes régissant les lois de finances.....	17
III.	Autres textes.....	21
	A. Textes européens.....	21
	1. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....	21
	2. Les textes du « Six-pack »	26
	B. Textes nationaux	28
	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances	28

Table des matières

I. Normes de référence.....	4
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.....	4
- Article 3.....	4
- Article 14.....	4
- Article 15.....	4
2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.....	4
- Alinéa 14.....	4
- Alinéa 15.....	4
3. Constitution du 4 octobre 1958.....	4
- Préambule.....	4
- Article 3.....	4
- Article 20.....	4
- Article 24.....	5
- Article 34.....	5
- Article 39.....	5
- Article 47.....	5
- Article 47-1.....	5
- Article 53.....	5
- Article 54.....	6
- Article 55.....	6
- Article 88-1.....	6
II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	7
1. Jurisprudence relative à l'article 54 de la Constitution.....	7
- Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, <i>Traité sur l'Union européenne</i>	7
- Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, <i>Traité sur l'Union européenne</i>	9
- Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, <i>Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes</i>	12
- Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, <i>Traité établissant une Constitution pour l'Europe</i>	12
- Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, <i>Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne</i>	14
2. Jurisprudence relative aux principes régissant les lois de finances.....	17
- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, <i>Loi organique relative aux lois de finances</i>	17
- Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, <i>Loi portant règlement définitif du budget de 2005</i>	19
- Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, <i>Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008</i>	20
III. Autres textes.....	21
A. Textes européens.....	21
1. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....	21
- Article 120 (<i>ex-art. 98 TCE</i>).....	21
- Article 121(<i>ex-art. 99 TCE</i>).....	21
- Article 122 (<i>ex-art. 100 TCE</i>).....	22
- Article 123 (<i>ex-art. 101 TCE</i>).....	22
- Article 124 (<i>ex-art. 102 TCE</i>).....	22
- Article 125 (<i>ex-art.103 TCE</i>).....	22
- Article 126 (<i>ex-art.104 TCE</i>).....	22
- Article 136.....	24
- Protocole (n° 12) : La procédure concernant les déficits excessifs.....	24
2. Les textes du « Six-pack ».....	26
a. Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.....	26
- Lien vers le site Eur-Lex.....	26
b. Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.....	26

- Lien vers le site Eur-Lex	26
c. Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques	26
- Lien vers le site Eur-Lex	26
- Lien vers la version consolidée du règlement (UE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 du Conseil sur le site Eur-Lex	26
- Règlement (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 du Conseil [<i>Extraits</i>].....	26
d. Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques	27
- Lien vers le site Eur-Lex	27
e. Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs	27
- Lien vers le site Eur-Lex	27
- Lien vers la version consolidée du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 sur le site Eur-Lex	27
f. Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres	27
- Lien vers le site Eur-Lex	27
B. Textes nationaux	28
Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances	28
- Article 1.....	28
- Article 6.....	28
- Article 32.....	28
- Article 33.....	28

I. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- Article 3

Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

- Article 14

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

- Article 15

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

2. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

- Alinéa 14

La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. (...)

- Alinéa 15

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

3. Constitution du 4 octobre 1958

- Préambule

Le peuple français proclame 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, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

(...)

Titre Premier – DE LA SOUVERAINETÉ

- Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

(...)

Titre III – LE GOUVERNEMENT

- Article 20

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

(...)

Titre IV – LE PARLEMENT

- **Article 24**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

(...)

Titre V – DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

- **Article 34**

(...)

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

(...)

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

- **Article 39**

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

(...)

- **Article 47**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

(...)

- **Article 47-1**

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

(...)

Titre VI – DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

- **Article 53**

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

- **Article 54**

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 révision de la Constitution.

- **Article 55**

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.

Titre XV – DE L'UNION EUROPÉENNE

- **Article 88-1**

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

II. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Jurisprudence relative à l'article 54 de la Constitution

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

- 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 INSTITUE 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'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 œuvre 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 État 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 État 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 œuvre 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 œuvre 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 dérogoires ;

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 dérogoires, 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 dérogoires, 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 Etat 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^{os} 3 et 10, dans la mesure où elles sont indissociables des articles précités ;

(...)

- 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 ;

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

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 ; 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" ;

4. Considérant 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 œuvre, 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 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 œuvre 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 ;

- **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***

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 ;

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

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

(...)

. 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 œuvre ;

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 ;

- **Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne**

1. Considérant que le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne par les plénipotentiaires des vingt-sept États membres de l'Union européenne ; qu'il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier si ce traité comporte une clause contraire à la Constitution ;

2. Considérant que l'article 1er de cet engagement international modifie le traité sur l'Union européenne ; qu'en vertu du 2) de cet article 1er, l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne ; que le 8) de l'article 1er confère à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007, la même valeur juridique que les traités ; que son article 2 modifie le traité instituant la Communauté européenne ; qu'en application du 1) de cet article 2, l'intitulé de ce traité devient : « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ; que son article 3 prévoit que cet engagement est conclu pour une durée illimitée ; que son article 4 est relatif aux deux protocoles qui lui sont annexés ; que son article 5 a trait à la renumérotation des articles, sections, chapitres, titres et parties du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne ; que son article 6 prévoit qu'il est ratifié par les États conformément à leurs règles constitutionnelles respectives et entre en vigueur le 1er janvier 2009, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité ; que son article 7, qui dénomme le nouveau traité « traité de Lisbonne », énumère les langues dans lesquelles il fait foi ; qu'enfin, ce traité annexe onze protocoles au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

3. 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 » ;

4. 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 » ;

5. 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 » ;

6. 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 ;

7. Considérant que les conditions dans lesquelles la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne sont fixées par les dispositions en vigueur du titre XV de la Constitution, hormis celles du second alinéa de l'article 88-1 qui est relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel n'a pas été ratifié ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États 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 ;

8. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles 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 États membres ;

9. 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 ;

10. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité de Lisbonne, ainsi que de ses protocoles et de son annexe ; 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 LES COMPÉTENCES ET LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION :

14. 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 » ;

15. 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 ;

16. Considérant que le « principe de subsidiarité », énoncé par le paragraphe 3 de l'article 5 du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction issue du 6) de l'article 1er du traité de Lisbonne, 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 États 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 œuvre 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 ;

17. Considérant que, conformément à l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, résultant du 236) de l'article 2 du traité de Lisbonne, sauf dispositions contraires, les actes législatifs seront adoptés, sur proposition de la seule Commission, conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée prévue aux articles 16 du traité sur l'Union européenne et 238 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'issus du traité de Lisbonne, et par le Parlement européen, selon la « procédure législative ordinaire » prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne ; 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 titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

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

18. Considérant qu'appellent une révision de la Constitution les dispositions du traité de Lisbonne 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 de l'article 75 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les activités connexes, de son article 77, dans le domaine du contrôle aux frontières, du d) du paragraphe 2 de son article 79, dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, de son article 81, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et de ses articles 82 et 83, 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 ;

19. 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 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui, d'une part, prévoit que le Conseil peut, à l'unanimité, instituer 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 et, d'autre part, organise les modalités selon lesquelles, à défaut d'unanimité, une telle création peut néanmoins avoir lieu ;

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

20. 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 un pouvoir de décision au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir d'initiative ;

21. Considérant que le 2 de l'article 31 du traité sur l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui reprend l'article III-300 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et les articles 76, 82, 83, 85, 87 à 89, 133 et 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprennent respectivement les articles III-264, III-270, III-271, III-273, III-275 à III-277, III-191 et III-419 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, appellent une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

22. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, en tant qu'il confère un pouvoir de décision au Parlement européen, le v) du a) du 6 de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui étend le domaine des accords dont le Conseil ne peut approuver la conclusion qu'après l'approbation du Parlement européen ;

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

23. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité 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 ; 24. Considérant que le 3 de l'article 31 du traité sur l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui reprend le 3 de l'article III-300 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, ainsi que le d) du 2 de l'article 82 et le 3ème alinéa du 1 de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprennent respectivement le d) du 2 de l'article III-270 et le 3ème alinéa du 1 de l'article III-271 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, appellent une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

25. Considérant qu'appellent également une révision de la Constitution les dispositions du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, issues du traité de Lisbonne, qui permettent au Conseil, par une décision prise à l'unanimité et sauf opposition d'un parlement national, de soumettre certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière à la procédure législative ordinaire ;

. En ce qui concerne les procédures de révision simplifiée prévues par les 6 et 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, tels que résultant du 56) de l'article premier du traité de Lisbonne :

26. Considérant, d'une part, que le 6 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, qui institue une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union, reprend les dispositions de l'article IV-445 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; que, comme l'énonce la décision du 19 novembre 2004 susvisée, la référence aux règles constitutionnelles des États membres renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

27. Considérant, d'autre part, que le 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, qui institue une procédure de révision simplifiée des traités, reprend les dispositions de l'article IV-444 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; que cette disposition appelle une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

2. Jurisprudence relative aux principes régissant les lois de finances

- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances

- SUR LE TITRE 1ER :

7. Considérant que le titre premier, intitulé : "Des lois de finances", comporte un article unique ; que celui-ci énonce d'abord l'objet des lois de finances conformément au dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ; **qu'il prévoit ensuite que le principe de l'annualité de la loi de finances, qui découle de l'article 47 de la Constitution, s'applique dans le cadre de l'année civile** ; qu'il reconnaît enfin le caractère de loi de finances à la loi de finances de l'année et aux lois de finances rectificatives, à la loi de règlement, ainsi qu'aux lois prévues par l'article 45 de la présente loi organique ; que ce dernier article organise des procédures d'urgence destinées, conformément au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, à l'adoption de mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, lorsque la loi de finances de l'année ne peut être adoptée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'année ; que ni les dispositions de l'article premier, ni celles de l'article 45 ne contreviennent à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

(...)

- SUR LE TITRE II :

- Quant à l'article 6 :

16. Considérant que les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre un contrôle efficace par le Parlement ; que leur rattachement par les trois premiers alinéas de l'article 6 est conforme à la Constitution ;

(...)

. En ce qui concerne le chapitre V :

56. Considérant que, sous l'intitulé : "Des comptes de l'Etat", le chapitre V du titre II regroupe cinq articles ; que l'article 27 définit les obligations comptables de l'Etat et énonce les règles de régularité, de sincérité et d'"image fidèle" qui s'imposent à ses comptes ; que l'article 28 prévoit les principes de comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires, en laissant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer le détail des règles afférentes aux opérations de la période complémentaire de l'année civile ; que les articles 29 et 30 énoncent les principes généraux relatifs respectivement aux comptes de trésorerie et à la comptabilité générale de l'Etat ; que les missions générales des comptables publics figurent à l'article 31 ;

57. Considérant que, si ces articles contiennent certaines dispositions qui, par elles-mêmes, ne seraient pas de nature organique, ils constituent les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble ayant pour objet d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'Etat ; qu'un tel dispositif, étroitement lié **à la sincérité de la loi de règlement, est au nombre des règles qui relèvent de la loi organique en vertu de l'article 34 de la Constitution** ; que les dispositions du chapitre V ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LE TITRE III :

58. Considérant que le titre III, intitulé "Du contenu et de la présentation des lois de finances", comporte six articles regroupés en deux chapitres ;

. En ce qui concerne le chapitre Ier :

59. Considérant que le chapitre Ier est intitulé "Du principe de sincérité" et comprend les articles 32 et 33 ;

- Quant à l'article 32 :

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : "Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler" ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, **dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances** ;

61. Considérant que **la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes** ;

62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution ;

- Quant à l'article 33 :

63. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 33 : "Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante" ;

64. Considérant qu'en instituant une formalité préalable à la publication des lois, ces dispositions sont contraires au principe, résultant notamment de l'article 10 de la Constitution, selon lequel la promulgation de la loi par le Président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai ;

65. Considérant, en conséquence, que le premier alinéa de l'article 33, dont les dispositions sont inséparables, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

66. Considérant, en revanche, que n'appelle pas de remarque quant à sa constitutionnalité le second alinéa de **l'article 33, qui prévoit l'évaluation et l'autorisation, dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'exercice, des conséquences sur l'équilibre que pourraient avoir toutes mesures législatives ou réglementaires intervenues en cours d'année** ;

(...)

. En ce qui concerne les délais fixés pour mettre les projets et les documents d'information à la disposition des membres du Parlement :

- Quant au projet de loi de finances de l'année et aux annexes soumises aux délais constitutionnels :

73. Considérant que l'article 39 prévoit le dépôt et la mise en distribution, "au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget", du projet de loi de finances de l'année, y compris les rapports prévus à l'article 50 et les annexes mentionnées aux 1° à 6° de l'article 51 ;

74. Considérant que ces dispositions comportent un double objet ; qu'en premier lieu, elles précisent le point de départ des délais fixés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution, afin de permettre l'intervention des mesures d'ordre financier en temps utile pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'en second lieu, elles ont pour objet d'assurer, dans le respect de ces délais, que l'information nécessaire sera fournie aux membres du Parlement pour se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances ;

75. Considérant que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que **de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci** ;

76. Considérant que, sous cette réserve, la première phrase du premier alinéa de l'article 39 est conforme à la Constitution ;

(...)

- **Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, Loi portant règlement définitif du budget de 2005**

- SUR LES NORMES APPLICABLES À LA LOI PORTANT RÈGLEMENT DÉFINITIF DU BUDGET DE 2005 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée " ; que son article 15 dispose que : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration " ; qu'il résulte de ces dispositions que les ressources et les charges de l'Etat doivent être présentées de façon sincère ;

3. Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée rappelle ce principe, en précisant que la sincérité des lois de finances " s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

4. Considérant que les articles 27 à 31 de la loi organique du 1er août 2001 imposent à l'Etat de nouvelles obligations comptables ; que son article 37 redéfinit le contenu de la loi de règlement ; que son article 67 rend ces dispositions applicables à compter du 1er janvier 2005 ; qu'il précise, toutefois, que les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée " demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures " ; que, dès lors, la loi portant règlement définitif du budget de 2005 reste soumise, s'agissant de la délimitation de son contenu, aux règles fixées par ladite ordonnance ;

5. Considérant que dans son article 2, alinéa 5, l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que : " La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives " ; que l'article 35 de la même ordonnance précise le contenu du projet annuel de loi de règlement ; qu'il est spécifié au premier alinéa de cet article que le projet " constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure " ; qu'en vertu du deuxième alinéa du même article 35, le projet annuel de loi de règlement établit le compte de résultat de l'année qui comprend : - a) le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général ; - b) les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux du Trésor ; - c) les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 35 : " Le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor " ;

6. Considérant qu'il ressort de ces différents textes, encore applicables à la loi de règlement pour 2005, que celle-ci comporte deux catégories de dispositions ayant une portée différente : d'une part, celles qui constatent les résultats des opérations de toute nature intervenues pour l'exécution du budget et établissent le compte de résultat de l'année ; d'autre part, celles qui approuvent, le cas échéant, les ajustements de crédits par rapport aux prévisions des lois de finances et autorisent le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor ;

7. Considérant que, dans la mesure où elle procède à des constatations, la loi de règlement pour 2005 ne peut que retracer, à partir des comptes, les ordonnancements de dépenses et les encaissements de recettes, quelle que soit la régularité des opérations effectuées ;

8. Considérant enfin que la constitutionnalité d'une loi de finances s'apprécie au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé ;

9. Considérant qu'il convient d'apprécier les griefs formulés par les requérants à l'encontre de la loi portant règlement définitif du budget de 2005 au regard des principes ainsi définis ;

- **Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008**

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 ; qu'ils contestent l'article 1er de cette loi en dénonçant l'absence d'inscription de certaines dépenses dans le résultat budgétaire de l'année 2008 ainsi que des erreurs d'imputation de certaines recettes et de certaines dépenses ; qu'ils demandent, en outre, au Conseil constitutionnel de rectifier, en conséquence, le montant des dépenses du budget et du résultat budgétaire ;

2. Considérant que, conformément aux articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère ; que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances susvisée dispose que : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre de l'exactitude des comptes ;

III. Autres textes

A. Textes européens

1. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Chapitre 1- La politique économique

- **Article 120 (ex-art. 98 TCE)**

Les États membres conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, et dans le contexte des grandes orientations visées à l'article 121, paragraphe 2. Les États membres et l'Union agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant une allocation efficace des ressources, conformément aux principes fixés à l'article 119.

- **Article 121(ex-art. 99 TCE)**

1. Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil, conformément à l'article 120.

2. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union et en fait rapport au Conseil européen.

Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union.

Sur la base de cette conclusion, le Conseil adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation.

3. Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres, le Conseil, sur la base de rapports présentés par la Commission, surveille l'évolution économique dans chacun des États membres et dans l'Union, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations visées au paragraphe 2, et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble.

Pour les besoins de cette surveillance multilatérale, les États membres transmettent à la Commission des informations sur les mesures importantes qu'ils ont prises dans le domaine de leur politique économique et toute autre information qu'ils jugent nécessaire.

4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un État membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'État membre concerné. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'État membre concerné. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations.

Dans le cadre du présent paragraphe, le Conseil statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.

La majorité qualifiée des autres membres du Conseil se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).

5. Le président du Conseil et la Commission font rapport au Parlement européen sur les résultats de la surveillance multilatérale. Le président du Conseil peut être invité à se présenter devant la commission compétente du Parlement européen si le Conseil a rendu publiques ses recommandations.

6. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter les modalités de la procédure de surveillance multilatérale visée aux paragraphes 3 et 4.

- **Article 122 (ex-art. 100 TCE)**

1. Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie.

2. Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise.

- **Article 123 (ex-art. 101 TCE)**

1. Il est interdit à la Banque centrale européenne et aux banques centrales des États membres, ci-après dénommées "banques centrales nationales", d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux institutions, organes ou organismes de l'Union, aux administrations centrales, aux autorités régionales ou locales, aux autres autorités publiques, aux autres organismes ou entreprises publics des États membres; l'acquisition directe, auprès d'eux, par la Banque centrale européenne ou les banques centrales nationales, des instruments de leur dette est également interdite.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux établissements publics de crédit qui, dans le cadre de la mise à disposition de liquidités par les banques centrales, bénéficient, de la part des banques centrales nationales et de la Banque centrale européenne, du même traitement que les établissements privés de crédit.

- **Article 124 (ex-art. 102 TCE)**

Est interdite toute mesure, ne reposant pas sur des considérations d'ordre prudentiel, qui établit un accès privilégié des institutions, organes ou organismes de l'Union, des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics des États membres aux institutions financières.

- **Article 125 (ex-art.103 TCE)**

1. L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique.

2. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut, au besoin, préciser les définitions pour l'application des interdictions visées aux articles 123 et 124, ainsi qu'au présent article.

- **Article 126 (ex-art.104 TCE)**

1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.

2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après:

a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins:

- que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,
- ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence;

b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé aux traités.

3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre.

La Commission peut également élaborer un rapport si, en dépit du respect des exigences découlant des critères, elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre.

4. Le comité économique et financier rend un avis sur le rapport de la Commission.

5. Si la Commission estime qu'il y a un déficit excessif dans un État membre ou qu'un tel déficit risque de se produire, elle adresse un avis à l'État membre concerné et elle en informe le Conseil.

6. Le Conseil, sur proposition de la Commission, et compte tenu des observations éventuelles de l'État membre concerné, décide, après une évaluation globale, s'il y a ou non un déficit excessif.

7. Lorsque le Conseil, conformément au paragraphe 6, décide qu'il y a un déficit excessif, il adopte, sans délai injustifié, sur recommandation de la Commission, les recommandations qu'il adresse à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné. Sous réserve des dispositions du paragraphe 8, ces recommandations ne sont pas rendues publiques.

8. Lorsque le Conseil constate qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise en réponse à ses recommandations dans le délai prescrit, il peut rendre publiques ses recommandations.

9. Si un État membre persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, celui-ci peut décider de mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation.

En pareil cas, le Conseil peut demander à l'État membre concerné de présenter des rapports selon un calendrier précis, afin de pouvoir examiner les efforts d'ajustement consentis par cet État membre.

10. Les droits de recours prévus aux articles 258 et 259 ne peuvent être exercés dans le cadre des paragraphes 1 à 9 du présent article.

11. Aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes:

- exiger de l'État membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné;
- exiger que l'État membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé;
- imposer des amendes d'un montant approprié.

Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.

12. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 6 à 9 et 11 dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'État membre concerné a été corrigé. Si le Conseil a précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement, dès l'abrogation de la décision visée au paragraphe 8, qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet État membre.

13. Lorsque le Conseil prend ses décisions ou recommandations visées aux paragraphes 8, 9, 11 et 12, le Conseil statue sur recommandation de la Commission.

Lorsque le Conseil adopte les mesures visées aux paragraphes 6 à 9, 11 et 12, il statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.

La majorité qualifiée des autres membres du Conseil se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).

14. Des dispositions complémentaires relatives à la mise en œuvre de la procédure décrite au présent article figurent dans le protocole sur la procédure applicable en cas de déficit excessif, annexé aux traités.

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, arrête les dispositions appropriées qui remplaceront ledit protocole.

Sous réserve des autres dispositions du présent paragraphe, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, fixe les modalités et les définitions en vue de l'application des dispositions dudit protocole.

Chapitre 4 - Dispositions propres aux états membres dont la monnaie est l'euro

- Article 136

1. Afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes des traités, le Conseil adopte, conformément à la procédure pertinente parmi celles visées aux articles 121 et 126, à l'exception de la procédure prévue à l'article 126, paragraphe 14, des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro pour: a) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire; b) élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance.

2. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres dont la monnaie est l'euro prennent part au vote sur les mesures visées au paragraphe 1. La majorité qualifiée desdits membres se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a).

3. Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.

- Protocole (n° 12) : La procédure concernant les déficits excessifs

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de fixer les modalités de la procédure concernant les déficits excessifs visés à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article premier

Les valeurs de référence visées à l'article 126, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont les suivantes:

— 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché;

— 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché.

Article 2

À l'article 126 dudit traité et dans le présent protocole, on entend par:

— public: ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés;

— déficit: le besoin net de financement, tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés;

— investissement: la formation brute de capital fixe, telle que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés;

— dette: le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret.

Article 3

En vue d'assurer l'efficacité de la procédure concernant les déficits excessifs, les gouvernements des États membres sont responsables, aux termes de la présente procédure, des déficits du gouvernement général tel qu'il est défini à l'article 2, premier tiret. Les États membres veillent à ce que les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu des traités. Les États membres notifient rapidement et régulièrement à la Commission leurs déficits prévus et effectifs ainsi que le niveau de leur dette.

Article 4

Les données statistiques utilisées pour l'application du présent protocole sont fournies par la Commission.

2. Les textes du « Six-pack »

a. Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro

- [Lien vers le site Eur-Lex](#)

b. Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro

- [Lien vers le site Eur-Lex](#)

c. Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

- [Lien vers le site Eur-Lex](#)
- [Lien vers la version consolidée du règlement \(UE\) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 du Conseil sur le site Eur-Lex](#)
- [Règlement \(CE\) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 du Conseil \[Extraits\]](#)

Section 1 : Objet et définitions

Article premier

Le présent règlement fixe les dispositions régissant le contenu, la présentation, l'examen et le suivi des programmes de stabilité et des programmes de convergence dans le cadre de la surveillance multilatérale exercée par le Conseil et la Commission en vue de prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et de promouvoir la surveillance et la coordination des politiques économiques en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union en matière de croissance et d'emploi.

Section 1 bis : Objectifs budgétaires à moyen terme

Article 2 bis

Chaque État membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. Les objectifs budgétaires à moyen terme garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics.

Compte tenu de ces facteurs, pour les États membres participants et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

L'objectif budgétaire à moyen terme est revu tous les trois ans. L'objectif budgétaire à moyen terme d'un État membre peut être revu à nouveau en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques.

Le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme fait partie intégrante des cadres budgétaires nationaux à moyen terme, conformément au chapitre IV de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

d. Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

- [Lien vers le site Eur-Lex](#)

e. Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

- [Lien vers le site Eur-Lex](#)

- [Lien vers la version consolidée du règlement \(CE\) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 sur le site Eur-Lex](#)

f. Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

- [Lien vers le site Eur-Lex](#)

B. Textes nationaux

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Titre 1^{er} : Des lois de finances

- Article 1

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances :

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2° La loi de règlement ;

3° Les lois prévues à l'article 45.

Titre II : Des ressources et des charges de l'Etat

Chapitre 1^{er} : Des ressources et des charges budgétaires

- Article 6

Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre 1^{er} : Du principe de sincérité

- Article 32

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

- Article 33

Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.