



N° 2023

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 janvier 2005.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (n° 2022),  
*modifiant le **titre XV** de la **Constitution**,*

PAR M. ROLAND BLUM,

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – L'EUROPE A BESOIN D'UNE CONSTITUTION AU SERVICE D'UN PROJET POLITIQUE</b> .....	9
A - ... POUR EXISTER EN TANT QUE PUISSANCE MONDIALE .....	9
1) Le préalable politique .....	9
2) L'affirmation d'une Europe respectée diplomatiquement et militairement .....	10
B - ... POUR FONCTIONNER AVEC EFFICACITE.....	13
1) Des textes fondamentaux européens plus clairs.....	13
2) Une répartition plus nette des compétences entre l'Union et les Etats membres .....	14
3) L'amélioration du fonctionnement des institutions européennes .....	16
4) Une hiérarchie des normes mieux établie .....	19
C - ... POUR SE CONFORMER PLEINEMENT AU PRINCIPE DEMOCRATIQUE.....	20
1) Les citoyens de l'Union .....	20
2) Le Parlement européen .....	21
3) Les parlements nationaux .....	22
4) La Charte des droits fondamentaux.....	26
<b>II – LA FRANCE A BESOIN D'UNE CONSTITUTION QUI PRENNE LA MESURE DU PROJET EUROPEEN</b> .....	29
A - ... EN RENDANT POSSIBLE L'EXISTENCE DE LA CONSTITUTION EUROPEENNE ...	29
1) Les atteintes portées par la Constitution européenne aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale : l'analyse du Conseil constitutionnel .....	30
2) La réponse apportée par le projet de loi constitutionnelle (article 88-1 de la Constitution du 4 octobre 1958) .....	32

B - ... EN CONFÉRANT AU PARLEMENT FRANÇAIS LES MOYENS D'INTERVENIR DANS LE DÉBAT EUROPÉEN .....	33
1) Les pouvoirs reconnus aux assemblées françaises en matière de subsidiarité (article 88-5 de la Constitution du 4 octobre 1958).....	33
2) Les pouvoirs reconnus au Parlement français pour s'opposer à une révision de la Constitution européenne (article 88-6 de la Constitution du 4 octobre 1958) .....	35
3) La nécessité de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement français en matière européenne (article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958).....	35
C - ... EN DONNANT AU PEUPLE FRANÇAIS LE POUVOIR DE SE PRONONCER SUR LES FRONTIÈRES DE L'UNION .....	44
1) L'engagement pris par le Président de la République .....	44
2) Le dispositif du projet de loi (articles 88-5 puis 88-7 de la Constitution du 4 octobre 1958 – article 4 du projet de loi).....	44
<b>CONCLUSION</b> .....	47
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	49
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	59
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	63
<b>ANNEXES</b> .....	65

Mesdames, Messieurs,

« Ce qui vient au monde pour ne rien troubler ne mérite ni égards ni patience ». A tout le moins, l'avènement de l'Europe sur la scène internationale comme puissance politique trouble l'ordre des choses et, selon nous, cette renaissance européenne mérite, comme nous y invite René Char, égards et patience.

Troublés, nous le sommes certainement par le traité qui, signé à Rome le 26 octobre dernier, établit une Constitution pour l'Europe. Le texte est imposant, complexe. Fruit de milliers d'heures de négociations, de débats, il fait figure de somme juridique qui tente d'un seul trait de dessiner l'ensemble de l'édifice européen. L'entreprise est impressionnante. Tout y est ou presque : les valeurs de l'Europe, ses objectifs, ses institutions, les droits fondamentaux, les compétences de l'Union, les procédures législatives, les modalités de vote, les politiques communes ... De fait, on éprouve des difficultés à saisir la véritable portée de ce projet qui prête ainsi le flanc aux critiques de bonne ou de mauvaise foi.

On doit avouer que la création d'une Constitution européenne s'ajoutant à notre propre Constitution du 4 octobre 1958 nous impose aussi d'adopter un nouveau point de vue, en remettant en cause notre vision habituelle de la politique. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on se plaigne, l'Europe est aujourd'hui une réalité qu'il nous faut appréhender non plus comme un corps étranger qui ne cesse de nous imposer des contraintes, mais bien comme un ensemble dont nous faisons partie et auquel, avec vingt-quatre autres nations, nous donnons vie.

Des égards. Le traité constitutionnel qui sera soumis cette année au peuple français en mérite à plus d'un titre car il est le fruit d'un travail rigoureux et d'un souci évident de rendre les institutions européennes plus efficaces et plus lisibles. On ne peut, comme certains, réduire le projet de Constitution européenne à un slogan pour mieux le rejeter. Pour imparfait qu'il puisse être, le second traité de Rome est un progrès évident pour l'Europe ; nous y reviendrons.

Patience, enfin, disions-nous. L'adoption d'une Constitution pour l'Europe et, plus largement, l'émergence d'une Europe politique est, en effet, une œuvre de longue haleine, périlleuse et incertaine. Chaque Etat joue sa partition en engageant la procédure de ratification du second traité de Rome. Le risque est réel qu'un des vingt-cinq Etats membres n'adopte pas, *in fine*, ce texte. Mais de son côté la France a, à l'égard de ce projet de Constitution européenne, une responsabilité particulière, pour plusieurs raisons.

Notre pays est tout d'abord l'un des fondateurs de l'Europe. De grands noms, littéraires, politiques, intellectuels, ont porté, en France, le projet européen au plus haut. La construction de l'Europe fait aujourd'hui partie intégrante de notre histoire et de notre propre devenir. Rejeter la Constitution européenne serait, selon nous, une forme de reniement.

Plus encore, la France s'est engagée résolument en faveur de l'adoption d'une telle Constitution. Que la Convention sur l'avenir de l'Europe ait été présidée par un ancien Président de la République française ne doit rien au hasard. On ne comprendrait pas qu'aujourd'hui notre pays tourne le dos à ce projet.

Enfin, si la France ne dispose plus désormais, en proportion, du même poids au sein de l'Europe en raison de l'élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres, elle demeure influente et écoutée. Par sa taille, son poids politique dans le monde lié à son histoire, sa culture, sa langue, à son siège de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU disposant d'un droit de veto, notre pays ne peut demeurer en marge de la construction européenne. Si la France devait rester à l'écart de ce mouvement, nul ne pourrait dire quelle serait désormais la destinée de notre pays, tant son propre projet est intimement lié au projet européen depuis plus de cinquante ans.

Toutefois, si l'adoption de la Constitution européenne par la France est une nécessité, il nous semble que deux conditions doivent être remplies au préalable. L'une est juridique, l'autre politique.

En premier lieu, la Constitution du 4 octobre 1958 doit être révisée pour que le second traité de Rome puisse être ratifié par la France. C'est pourquoi l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie d'un projet de loi constitutionnelle dont l'objet principal, mais pas unique, est de rendre possible la ratification ultérieure du traité de Rome établissant une Constitution pour l'Europe. L'adoption d'un tel projet de loi est nécessaire en application des dispositions de l'article 54 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit 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 révision de la Constitution.* »

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 octobre 2004, dès la signature du traité de Rome, par le Président de la République. Il a rendu sa décision n° 2004-505 DC le 19 novembre dernier. La haute juridiction a estimé que notre Constitution devait être révisée sur plusieurs points si la France entendait ratifier le traité européen.

Nous indiquions que le projet de loi constitutionnelle dont l'Assemblée nationale est saisie portait principalement mais pas uniquement sur le traité de Rome du 29 octobre dernier. En effet, le Gouvernement entend également régler

par le biais de ce projet la question de la soumission au peuple français, par voie de référendum, de tout nouveau traité d'adhésion. La question de l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne est évidemment sous-jacente dans ce dispositif, puisque c'est à son propos que le Président de la République s'est engagé à introduire dans notre Constitution une telle disposition.

La première condition à « l'adoption » par le peuple français du traité constitutionnel européen sera donc la révision préalable de la Constitution française.

Nous évoquons deux conditions. La seconde est politique.

Selon nous, il demeure toujours un risque non négligeable que le peuple français rejette ce traité constitutionnel. Il faut, sur ce point, rester extrêmement vigilant et n'avoir de cesse de défendre ce texte en montrant tous les aspects positifs, qui sont nombreux. Il nous semble qu'il sera difficile d'aller plus loin dans la construction européenne, en franchissant cette étape symbolique majeure qu'est l'adoption d'une Constitution, sans qu'en contrepartie, le Parlement français voit ses prérogatives renforcées en matière de contrôle de la politique européenne et de l'action des institutions européennes.

Les Français – en particulier les nouvelles générations, qui parlent plusieurs langues, étudient à l'étranger – ne veulent pas subir l'Europe mais bien s'y engager. Or cet engagement qui épouse des formes multiples doit aussi passer par nos institutions représentatives, c'est-à-dire par les assemblées parlementaires. C'est pourquoi il vous sera proposé d'amender le texte du Gouvernement aux fins de renforcer les pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Avant de poursuivre, ajoutons qu'il n'est pas question pour nous d'analyser ici l'ensemble des stipulations du traité établissant une Constitution pour l'Europe. L'entreprise serait démesurée. De nombreux documents ont déjà été réalisés qui constituent autant de références utiles<sup>(1)</sup>. Mais dans la mesure où l'Assemblée nationale n'en sera pas saisie directement dans le cadre de la procédure de ratification puisque celle-ci empruntera la voie du référendum comme le Président de la République s'y est engagé, il convient de s'y arrêter un instant.

Toutefois notre attention se portera, pour l'essentiel, sur le projet de loi qui s'articule autour de trois dispositifs :

- l'acceptation des stipulations affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale telles qu'elles ont été, pour partie, identifiées par le Conseil constitutionnel ;

---

(1) *Service des affaires européennes du Sénat, La Constitution européenne. Comparaison avec les traités en vigueur, octobre 2004. Jean-Luc Sauron, La constitution européenne expliquée, Paris, Gualino éditeur, 2004.*

- la reconnaissance au profit du Parlement français de nouveaux pouvoirs en matière européenne ;

- le recours au référendum comme préalable à l'adhésion d'un nouvel Etat membre à l'Union européenne.

A l'occasion de l'examen de ce projet de loi constitutionnelle on constatera que l'Europe a besoin aujourd'hui d'une Constitution pour exister en tant que puissance mondiale, ce qui suppose, selon nous, qu'elle fonctionne avec efficacité et se conforme aux principes démocratiques.

Mais, pour ce faire, la France doit aussi adapter sa propre Constitution afin de rendre non seulement possible la ratification du second traité de Rome, mais aussi de conférer à notre Parlement les moyens d'intervenir dans le débat européen et de donner au peuple français le pouvoir de se prononcer sur les frontières de l'Union.



## **I – L’EUROPE A BESOIN D’UNE CONSTITUTION AU SERVICE D’UN PROJET POLITIQUE**

Si les Européens veulent préserver leurs valeurs, leur culture et leurs intérêts, l’Europe doit devenir une puissance politique dans le siècle qui vient. C’est l’objectif que nous devons avoir sans cesse à l’esprit.

L’adoption d’une Constitution européenne nous semble être l’une des principales étapes pour mener à bien ce projet politique, pour peu qu’une telle Constitution soit le gage d’un fonctionnement efficace et démocratique des institutions européennes.

Faute que soit mise en place une réelle démocratie européenne l’Europe demeurera une entité de nature juridique, administrative, économique, une sorte de grand corps dénué de toute volonté. En outre, sans l’adoption de procédures claires et lisibles assurant à l’Union un fonctionnement efficace en liaison avec les Etats membres, notre continent ne pourra faire face à la concurrence des autres grandes puissances que sont les Etats-Unis, la Chine ou la Russie.

### **A - ... Pour exister en tant que puissance mondiale**

#### *1) Le préalable politique*

Contrairement aux critiques formulées par les opposants à ce texte, la Constitution pour l’Europe ne nous semble présenter aucun recul au regard de l’état actuel de l’Union. Elle ne contient que des progrès pour l’Europe. Par bien des aspects, ils peuvent paraître insuffisants mais il n’en demeure pas moins, pour dire les choses simplement, que le second traité de Rome est meilleure en tous points que le traité de Nice. Cette seule raison devrait suffire à convaincre les Européens de l’adopter.

Contre ce texte, deux attitudes, classiques, semblent se distinguer. La première ressortit à la critique habituelle des eurosceptiques selon lesquels l’adoption d’une Constitution européenne aurait pour conséquences de mettre fin aux Etats nations. C’est là une vision erronée de l’Europe et de sa Constitution qui, au contraire, reconnaît de manière insistante aux nations toute leur importance au sein de l’Union.

L’autre camp dénonce le manque d’ambition de ce texte qui ne crée pas un véritable Etat fédéral européen. C’est sans doute vrai. Mais l’on doit bien constater qu’aucun des Etats membres et aucun peuple ne souhaitait aller aussi

loin dans la construction européenne. Dès lors, il est toujours possible d'exprimer des regrets mais nous devons faire preuve de réalisme.

Plus encore, il nous semble que loin, d'une part, d'être simplement un nouveau traité qui succéderait à ceux de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice, et, d'autre part, d'avoir une portée seulement symbolique, la Constitution européenne opère un changement de perspective qui n'a, sans doute, pas été assez relevé par les défenseurs de ce texte.

Jusqu'à ce jour, conformément à la « méthode Monnet », l'Europe s'est bâtie avec succès autour de l'économie ; l'adoption d'une Constitution met, en revanche, la politique au cœur du projet européen.

Il s'agit là sans doute d'une évidence, mais qu'il est bon de rappeler. Le fait même de s'intituler « Constitution » donne la signification profonde de ce projet. Un texte constitutionnel, même s'il prend ici l'aspect formel d'un traité international, a bien pour objet la création d'un espace politique. Nous pesons bien nos mots. L'idée n'est pas de construire un Etat qui se substituerait aux entités nationales. La Constitution européenne fait une telle part aux Etats nations qu'affirmer que son adoption conduirait à la fin de la France, de l'Allemagne ou de l'Italie, apparaît comme un non-sens ou un slogan dénué de toute vérité.

L'idée de Constitution renvoie à celle de contrat social. Elle exprime le souhait d'une communauté d'affirmer politiquement et juridiquement un « vouloir vivre ensemble ». Si les Européens adoptaient la Constitution, cette affirmation aurait, à l'intérieur des frontières européennes mais également au-delà, une valeur symbolique que nous ne devons pas sous-estimer.

## *2) L'affirmation d'une Europe respectée diplomatiquement et militairement*

Avec la chute du Mur de Berlin puis après celles des tours de New York, nous sommes entrés dans une période confuse où la violence semble avoir ressurgi comme élément incontournable des relations internationales. Quelle doit être la vocation de l'Europe face à cette nouvelle situation ?

Dans un ouvrage remarqué, l'essayiste américain Robert Kagan <sup>(1)</sup> a mis en évidence une opposition, sans doute artificielle, entre les Etats-Unis qui, sous les auspices du dieu Mars, seraient en guerre contre le terrorisme et n'hésiteraient pas à mener ce combat avec fermeté et l'Europe qui demeurerait foncièrement pacifiste et frappée d'une faiblesse que Kagan assimile, à demis mots, à de la lâcheté. Le trait est gros et ne convainc pas. Mais il laisse toutefois apparaître l'image qui peut être celle de l'Europe dans l'opinion internationale et qui s'est

---

(1) Robert Kagan, La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial, Paris, Plon, 2003.

forgée notamment au moment de la guerre en Ex-Yougoslavie au début des années quatre-vingt dix.

Nous devons rompre avec une telle image et affirmer le rôle international de l'Europe. Pour reprendre les termes de Pierre Hassner, il nous semble que la fonction de l'Union pourrait être celle « d'être un facteur d'équilibre et de contrebalancer ou de modérer les oscillations américaines, de réduire les tensions entre les Etats-Unis et le reste du monde »<sup>(1)</sup>. De plus, selon le même auteur, « la vocation première de l'Europe actuelle par rapport aux autres époques et aux autres régions est de montrer la voie de sociétés orientées par la recherche de la paix et de la prospérité, de la liberté et de la justice, plutôt que de la domination et de la gloire ». Pourtant « l'Europe ne peut échapper au tragique de la politique qui veut que, pour conserver et promouvoir le bien, il faille résister au mal et parfois l'infliger ».

C'est cet équilibre que nous devons trouver : l'affirmation ferme de nos valeurs. La Constitution européenne nous offre les instruments pour ce faire.

La création d'une présidence stable du Conseil européen, élue pour deux ans et demi renouvelable permettra à l'Union d'être incarnée politiquement. Jusqu'à aujourd'hui la rotation semestrielle de la présidence du Conseil n'offrait que le visage d'une Europe à éclipses. La Constitution mettra fin à cette situation.

Plus déterminante encore est la création d'un ministre des affaires étrangères qui s'affirmera sur la scène internationale (article I-28). S'appuyant sur un service diplomatique – c'est un élément essentiel – qui lui apportera une véritable capacité d'expertise distincte de celle des ministères des affaires étrangères des Etats membres (article III-296), ce ministre sera à la fois membre de la Commission, en qualité de vice-président chargé des actions extérieures de cette institution, mais aussi président du Conseil des ministres des affaires étrangères de l'Union. Ce double emploi qui rompt avec la séparation traditionnelle et logique entre le Conseil, qui représente les Etats, et la Commission donnera un poids important au ministre des affaires étrangères de l'Union. Il sera chargé de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union (article I-28, 4).

Le domaine de la politique étrangère demeurera, aux termes de la Constitution, soumis à la règle de l'unanimité. Aussi, peut-on craindre que le ministre des affaires étrangères ne puisse pas, sur tous les sujets, faire émerger des positions communes à l'ensemble des Etats européens. Mais nous pensons que le fait qu'une personne clairement identifiée, élue par le Parlement européen comme les autres membres de la Commission et disposant ainsi d'une légitimité démocratique intervienne en matière de politique étrangère et en soit comptable devant ce même Parlement ainsi que devant les Etats, lui imposera de s'engager

---

(1) Pierre Hassner, Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? *Cahiers de Chaillot*, n° 54, septembre 2002, p. 49 et 50.

pleinement dans ses fonctions et lui confèrera un poids particulier. De la sorte, cette équation personnelle du ministre des affaires étrangères européen devrait être de nature à faciliter l'émergence d'une politique extérieure commune.

En matière de défense, le traité établissant une Constitution pour l'Europe constitue également un progrès. Ce qui s'appellera désormais la « politique de sécurité et de défense commune » s'articulera autour d'un objectif et d'outils.

L'objectif est bien de créer une forme de solidarité entre les membres de l'Union contre les menaces qui pèsent sur l'Europe. Les attentats de Madrid du 11 mars 2004 ont, à cet égard, montré de manière dramatique que l'Union n'était à l'abri d'aucune de ces menaces et devait assurer sa protection avec une fermeté exemplaire. L'article I-47, 7 de la Constitution européenne contient ainsi une clause de solidarité et de défense mutuelle : « *Au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens* ». Cette disposition n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des Etats neutres de l'Union : l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède. Par ailleurs, pour les Etats membres de l'OTAN, « *les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits* » au sein de cette organisation « *qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* » (article I-41, 7).

On doit ajouter que l'article I-43 de la Constitution prévoit une clause de solidarité contre les menaces non militaires comme le terrorisme, mais également les catastrophes humaines ou naturelles. Chaque Etat membre a le devoir de porter assistance, par tous les moyens, à un autre Etat touché par une telle catastrophe.

Parmi les deux instruments mis à disposition de l'Union pour mener sa politique de défense et de sécurité, on trouve le mécanisme de coopération structurée permanente (article I-41, 6 ; article III-312 et protocole n° 23). Qualifiée par certains auteurs de « Schengen de la défense »<sup>(1)</sup>, cette forme de coopération permet aux Etats membres qui le souhaitent de participer aux principaux programmes d'équipement militaires et de fournir des troupes immédiatement disponibles à l'Union, notamment pour répondre à des demandes des Nations unies. La mise en œuvre d'une telle coopération suppose une décision préalable du Conseil statuant à la majorité qualifiée et non à l'unanimité dans un domaine qui en relève normalement.

L'autre instrument essentiel en ce domaine est l'agence européenne de défense (article I-41, 3). Cet organe sera chargé d'identifier les besoins opérationnels, promouvoir des mesures pour les satisfaire et d'agir, entre autres, dans le domaine de l'armement.

---

(1) Jean-Luc Sauron, op. cit., p. 87.

L'adoption de la Constitution européenne donnera à l'Union la capacité de s'affirmer sur le plan international. Ceci ne deviendra une réalité que si les Etats y consentent. Mais l'on peut raisonnablement penser que la mise en place de structures nouvelles comme le ministre des affaires étrangères constituera un levier puissant pour donner corps à ce dessein.

La volonté des Etats ne peut cependant suffire si les mécanismes de décision et les procédures font obstacle à l'action. Là encore, la Constitution, si perfectible soit-elle, est un progrès pour l'Union.

## **B - ... Pour fonctionner avec efficacité**

L'un des mérites de la Constitution européenne, et non le moindre, est bien l'effort important consenti pour donner à l'Union plus d'efficacité. Ainsi, sans que cela soit parfait, le second traité de Rome rend les textes communautaires fondamentaux plus clairs, la répartition des compétences entre l'Union et les Etats plus nette, le fonctionnement des institutions plus simple, les procédures d'adoption des textes plus lisibles et la hiérarchie des normes plus apparente. Ces améliorations nombreuses doivent être relevées.

### *1) Des textes fondamentaux européens plus clairs*

Certains auteurs ont pu qualifier la Constitution européenne de « refondation juridique »<sup>(1)</sup> pour trois raisons.

La Constitution met d'abord fin à la coexistence des deux traités européens (traité sur l'Union européenne et traité instituant la Communauté européenne). Ensuite, elle confère à l'Union une personnalité juridique et supprime la construction en piliers introduite à Maastricht en 1992. Désormais, l'Union fonctionnera, en substance, dans les conditions actuellement applicables au premier pilier, celui que l'on dénomme pilier communautaire. Enfin, en dépit de sa taille et de sa complexité réelle, la Constitution est un document ordonné de manière rationnelle qui permet à chacun de s'y retrouver, pour peu qu'il consacre le temps minimal nécessaire pour appréhender un texte de cette nature.

La Constitution européenne est composée d'un préambule, de quatre parties et de trente-six protocoles, deux annexes et cinquante déclarations, elle ne comporte pas moins de 448 articles ce qui peut sembler excessif au regard des canons constitutionnels habituels.

La première partie de ce texte porte sur la définition de l'Union, de ses valeurs et de ses objectifs. Elle contient les dispositions relatives aux compétences

---

(1) *Christophe Leonzi et Fabien Raynaud, « Une nouvelle phase européenne ? Lecture du projet de Constitution européenne, Esprit, décembre 2004, p. 137.*

de l'Union, à ses instruments d'action, aux coopérations renforcées, ainsi qu'au cadre financier de l'Union.

La deuxième partie reprend la Charte des droits fondamentaux qui avait été adoptée en décembre 2000 à Nice.

La troisième partie, qui a fait l'objet de vives critiques, à nos yeux injustes, reprend les stipulations contenues dans les traités actuels relatives aux politiques de l'Union.

Enfin, la quatrième partie est relative aux dispositions transitoires et finales de la Constitution pour l'Europe.

Comme le soulignent les auteurs précités, le caractère volumineux de ce texte n'en fait pas une anomalie constitutionnelle. Ainsi la Constitution de la fédération indienne, première démocratie du monde par sa population, comporte pas moins de 440 articles et quinze annexes <sup>(1)</sup>.

En tout état de cause, l'effort de rationalisation de l'édifice juridique européen entrepris par la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing doit être salué.

## *2) Une répartition plus nette des compétences entre l'Union et les Etats membres*

La Constitution européenne ne bouleverse pas le champ des compétences de l'Union. Certains ont cru bon d'affirmer que la partie III de ce texte qui porte sur les politiques communes les figeait à jamais, qui plus est, *horresco referens*, dans un sens libéral. Tel n'est pas le cas. Cette partie de la Constitution européenne se contente, pour l'essentiel, de reprendre en les ordonnant de manière plus claire les stipulations des traités actuels. Elle détermine, en fait, avec précision les compétences de l'Union et non le contenu même des politiques qui devront être menées. Il appartiendra aux différentes majorités européennes issues des élections de déterminer le sens des politiques dont le champ est ainsi délimité par la Constitution.

Concernant la répartition actuelle des compétences au sein de l'Union, on doit constater que les conditions dans lesquelles s'exercent les compétences de l'Union et de la Communauté européennes sont peu compréhensibles. La constitution de piliers avec le traité de Maastricht (politique étrangère et de sécurité commune ; justice et affaires intérieures), en partie « communautarisés » en 1999 avec le Traité d'Amsterdam, l'application du principe de subsidiarité, tous ces éléments font que nous savons pas vraiment quels sont les pouvoirs des

---

(1) Ibid., p. 136.

différents acteurs de la scène européenne : l'Union, les Etats – seuls ou en coopération –, les entités locales ?

La difficulté se double lorsque l'on essaie de démêler l'écheveau des compétences des institutions européennes : Conseil européen, Conseil des ministres, Commission, Parlement européen, Cour de justice...

Elle s'accroît encore quand on tente de comprendre quels sont les textes pertinents à l'échelon européen et leurs incidences au plan national : directives, règlements, avis, recommandations, décisions ...

Pour tout dire, il est paradoxal, et même d'une certaine manière difficilement acceptable, que l'Union européenne qui a eu recours au droit comme principal et puissant moteur de sa construction n'ait pas été capable d'instituer un système juridique plus lisible. L'opacité d'un système confère une forme de pouvoir à ceux qui en maîtrisent les rouages. Il importe, de ce point de vue, de passer de l'Europe des initiés à celle des citoyens. La Constitution européenne y contribue.

La Constitution européenne opère une répartition en trois catégories des compétences que l'Union pourra exercer. Actuellement rien de tel n'apparaît dans les textes européens. Or la question du partage des compétences est bien toujours, que ce soit entre l'Etat et les acteurs privés, entre l'échelon central et les collectivités décentralisées, entre le niveau fédéral et les entités fédérées, au cœur de la politique car une institution ne peut exercer un pouvoir que si elle a compétence pour ce faire. Or, au sein de l'Europe, cette question n'a jamais été clairement résolue. C'est pourquoi la Constitution européenne, en s'y attaquant de front, est un progrès fondamental pour l'Europe.

L'Union disposera, en premier lieu, de compétences exclusives. Elle seule pourra légiférer dans ces domaines, les Etats membres ne pouvant intervenir dans ces secteurs que par délégation de l'Union ou pour exécuter des décisions prises par elle. L'article I-13 de la Constitution arrête la liste des domaines qui relèveront uniquement de l'échelon européen : politique monétaire pour les pays membres de la zone euro, politique commerciale commune, union douanière, conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique de la pêche, accords extérieurs qui correspondent à l'exercice d'une compétence interne exclusive, règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché.

Des compétences seront ensuite partagées entre l'Union et les Etats membres : le marché intérieur, la politique sociale pour certains aspects, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture, la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour certains aspects.

L'Union disposera également de compétences qui s'articuleront avec celles exercées à l'échelon national : en matière de recherche, de développement technologique et d'espace (article I-14, 3) ou dans le domaine de la coopération et du développement (article I-14, 4).

L'exercice des compétences partagées par l'Union européenne devra se conformer aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le principe de subsidiarité repose sur l'idée que l'Union ne doit intervenir que lorsque « les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (article I-11, 3 du traité constitutionnel). Ce principe a été introduit dans le droit communautaire par le traité de Maastricht (article 5 du traité instituant la Communauté européenne). Il peut être lu de deux manières. Il apparaît principalement comme protecteur des intérêts des Etats puisque l'Union ne peut intervenir que dans un cadre limité. Toutefois, l'application de la subsidiarité pose des difficultés pratiques dont nous examinerons le détail plus loin en nous penchant sur le rôle que le traité constitutionnel reconnaît aux parlements nationaux en la matière.

Le principe de subsidiarité ne doit pas se confondre avec celui de proportionnalité qui s'impose également aux institutions européennes. Alors que le premier conduit à se demander si l'Union doit prendre un acte, le second impose de s'interroger sur l'étendue et le degré de détails des dispositions contenues dans cet acte. L'idée commune à la subsidiarité et à la proportionnalité est toutefois de s'assurer que l'Union n'outrepasse pas ses compétences. Le traité constitutionnel consacre le principe de subsidiarité comme principe fondamental de l'Union aux côtés des principes d'attribution et de proportionnalité (article I-11).

Enfin, l'Union pourra intervenir afin de mener des actions d'appui, de coordination ou de complément (article I-17). L'Europe s'associera de la sorte à des actions engagées par les Etats sans se substituer à ces derniers dans les domaines suivants : sport, jeunesse, éducation, formation professionnelle, protection civile, coopération administrative, culture, tourisme, industrie, protection et amélioration de la santé humaine.

### *3) L'amélioration du fonctionnement des institutions européennes*

Toutes les attentions se sont focalisées sur les questions institutionnelles - ce qui n'est pas surprenant pour ce qui concerne une Constitution - tant pendant les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe que lors de la Conférence intergouvernementale qui a abouti au projet de traité le 18 juin 2004.

Nous examinerons le cas du Parlement européen dans le chapitre consacré au renforcement de la démocratie européenne et nous avons déjà évoqué



la présidence stable du Conseil européen et la création d'un ministre des affaires étrangères. L'essentiel porte ici sur les conditions de majorité au sein du Conseil des ministres et sur la composition de la Commission.

La définition de la majorité qualifiée a constitué l'une des principales pierres d'achoppement des débats constitutionnels. Aux termes du second traité de Rome, le Conseil des ministres, qui représente les Etats, statue, sauf mention contraire, à la majorité qualifiée dont le mode de calcul a fait l'objet de longues discussions. Finalement, celles-ci ont abouti à une double règle majoritaire qui renvoie à une double légitimité : celle des Etats et celle des peuples. Cette règle traduit la nature duale de l'Union qui apparaît bien ici comme une fédération d'Etats nations. Pour adopter un texte, il faudra en effet que soient réunies 55 % des Etats membres et 65 % de la population de l'Union. Cette solution est un compromis qui a su rallier l'ensemble des Etats membres y compris l'Espagne et la Pologne qui bénéficiaient sous l'empire du traité de Nice d'un traitement de choix.

Quatre tempéraments ont été apportés à ce mécanisme de double majorité. Le premier n'aura pas vocation à s'appliquer. La conférence intergouvernementale a jugé utile d'ajouter que le seuil de 55 % des Etats membres devait réunir au moins quinze Etats membres. Mais cette disposition ne devrait entrer en application qu'à compter de 2009. A cette date, si la Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'Union – hypothèse très probable – 55 % des 27 membres représentera en tout état de cause quinze Etats. La deuxième condition a été ajoutée à la demande des Etats les moins peuplés de l'Union. Pour s'opposer à un texte, la minorité de blocage doit comprendre au moins quatre membres du Conseil. Si tel n'est pas le cas, la majorité qualifiée est considérée comme acquise. Une telle disposition permet d'éviter que trois des quatre grands Etats ne paralysent le processus de décision grâce à leur poids démographique important. Le seuil de 65 % de la population européenne est ainsi tempéré. Il ne suffit pas de peser plus de 35 % de ladite population pour imposer son point de vue. La troisième adaptation de cette règle de la double majorité s'applique dans les cas où la proposition en discussion n'émane pas de la Commission ou du ministre des affaires étrangères, c'est-à-dire, pour l'essentiel dans les hypothèses suivantes : les initiatives des Etats membres dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures ; les propositions du Conseil en matière de politique étrangère et de sécurité commune ; certains actes pris dans le cadre de la politique économique et monétaire ; les propositions du Parlement européen. Dans ces cas, la majorité qualifiée passe de 55-65 à 72-65 (72 % des Etats et 65 % de la population de l'Union). Enfin, la conférence intergouvernementale a reconduit le mécanisme dit de « Ioannina ». En référence au compromis adopté sous la présidence grecque, le 29 mars 1994, et qui impose la recherche d'une solution acceptable par le plus grand nombre lorsque l'on est proche d'une minorité de blocage, la Constitution prévoit que, si des membres du Conseil représentant au moins trois quarts de la population de l'Union ou au moins trois quarts du nombre des Etats membres nécessaires pour constituer une minorité de blocage font savoir qu'ils s'opposeront à la proposition, le Conseil doit débattre de cette question afin de parvenir, dans un délai raisonnable, à une solution acceptable. La Constitution européenne

prévoit que ce mécanisme s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2009. Toutefois, à partir de 2014, le Conseil pourra en décider l'abrogation. Ajoutons pour conclure que, dans le cadre des politiques qui ne réunissent qu'une partie des Etats membres comme l'Eurogroupe, les seuils sont calculés en fonction des seuls Etats pouvant prendre part au vote ainsi qu'à leur population.

Ce mécanisme de double majorité se substituera donc à celui de la pondération des votes au sein du Conseil des ministres qui, tel qu'il ressortait du traité de Nice, apparaissait peu satisfaisant dans une Europe à près de trente Etats. Sur ce point précis, la Constitution européenne marque un progrès même si le mode de détermination de la majorité et les tempéraments qui y ont été apportés ne rendent pas le système très lisible.

Mais c'est essentiellement en raison de l'extension du champ d'application de la majorité qualifiée que l'on peut affirmer que, là encore, la Constitution apporte des améliorations au fonctionnement des institutions européennes qui leur permettront de fonctionner de manière plus efficace.

Si la Conférence intergouvernementale n'a pu aller aussi loin que la Convention sur l'avenir de l'Europe l'avait espéré – en matière de coopération judiciaire pénale, de politique fiscale, de sécurité sociale et à propos du cadre financier pluriannuel – les avancées sont probantes. Une vingtaine de domaines cessent d'être régies par le principe de l'unanimité, dans certains pans de la politique monétaire (art. III-187, 2 ; art. III-191), culturelle (art. III-280) ou commerciale (art. III-315, 4) ou de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. III-263, III-265, III-267, III-269, III-273, III-276). De nouvelles formes d'intervention de l'Union sont également régies par le principe de la majorité qualifiée : en matière de propriété intellectuelle, d'espace, d'énergie, de protection civile ...

Nous savons que, même dans les matières régies par le principe de la majorité qualifiée, la recherche du consensus est constante au sein du Conseil des ministres. C'est une des caractéristiques de la méthode communautaire. Pourtant la restriction du champ de l'unanimité est le signe de la volonté des Etats membres de permettre à l'Union de progresser plus rapidement.

La composition de la Commission européenne a constitué une seconde source de désaccords lors des débats constitutionnels. La question posée était bien celle de la capacité de cette institution à fonctionner avec vingt-cinq membres, voire plus en cas de nouvel élargissement. Le traité de Nice avait dégagé une solution que bon nombre ont considéré comme imparfaite en préservant la possibilité d'une Commission à 25 et en maintenant une grande incertitude sur la composition de cet organe dans une Europe encore plus large. Face à cela, les grands Etats, et plus particulièrement la France, ont milité pour une Commission resserrée de sorte qu'elle demeure un véritable aiguillon dans le processus de construction communautaire. De leur côté, les Etats de plus petite taille ainsi que de nouveaux pays membres se sont montrés très attachés au maintien d'un

commissaire par Etat au sein de la Commission. La solution retenue par la Constitution est l'expression d'un équilibre qui fut difficile à trouver. Elle prévoit que, jusqu'en 2014, la Commission comportera autant de commissaires que d'Etats membres. Toutefois, à compter de cette date, le nombre de commissaires correspondra aux deux tiers des Etats membres. Ainsi, si l'Union compte en 2014 vingt-sept pays, la Commission comportera dix-huit membres. Le principe d'une rotation égalitaire étant fixé, un Etat sera ainsi représenté par un commissaire dans deux Commissions sur trois. De la sorte, le projet de Constitution ouvre une perspective plus favorable, même si elle n'est pas parfaite, pour assurer le bon fonctionnement de cette institution. Il reporte cependant cet horizon à dix ans. Observons toutefois que le projet prévoit que le nombre de commissaires pourra être modifié par décision du Conseil européen à l'unanimité sans qu'il soit, pour cela nécessaire, de réviser la Constitution.

#### 4) *Une hiérarchie des normes mieux établie*

L'article I-6 de la Constitution européenne dispose que le droit européen prime le droit des Etats membres. Est ici reprise la jurisprudence de la Cour de justice développée depuis l'arrêt de 1964 *Costa c/ Enel* selon lequel les juridictions nationales sont tenues de faire primer le droit communautaire sur le droit national.

Selon la Cour de Luxembourg, le droit européen prime également sur les constitutions nationales (CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*; CJCE, 11 avril 1978, *Commission c/ Italie*; CJCE, 11 janvier 2000, *Kreil*) Cette position n'est pas celle adoptée actuellement par les juridictions françaises. Dans sa décision d'Assemblée du 30 octobre 1998, *Sarran*, le Conseil d'Etat a clairement affirmé que les normes internationales ne s'imposent pas aux dispositions constitutionnelles françaises. Plus récemment, et plus significativement encore, le Conseil constitutionnel en se prononçant le 19 novembre dernier (décision n° 2004-505 DC) sur la compatibilité entre la Constitution européenne et notre propre norme fondamentale, a indiqué que l'article I-6 du texte communautaire ne pouvait être lu comme conférant aux actes européens une autorité supérieure à celle de la Constitution du 4 octobre 1958. Pour l'heure, la divergence entre les juridictions nationales et européennes n'est pas en voie de disparaître.

L'article I-33 de la Constitution procède, quant à lui, à une simplification exemplaire des catégories d'actes européens. Le nombre d'instruments juridiques dont disposera l'Union sera porté de quinze actuellement à six. Il s'agira des lois européennes, des lois-cadres européennes, des règlements européens, des décisions, des recommandations et des avis. La Constitution répond ainsi à une critique récurrente faite au droit communautaire.

La Constitution européenne introduit enfin une hiérarchie des normes qui n'était pas explicitée jusqu'à ce jour, s'inspirant assez directement du système

juridique français. On distinguera désormais les actes législatifs des actes d'exécution. Dans la première catégorie, figureront les lois et les lois-cadres (I-34). Dans la seconde, on trouvera les règlements et les décisions (I-37), la distinction entre les deux formes d'actes semblant reposer sur l'idée que seuls les premiers ont une portée générale. Les recommandations et les avis auront, comme aujourd'hui, une valeur non contraignante.

L'effort de rationalisation des procédures européennes tel que nous venons de le décrire ne conduit pas cependant à l'émergence d'une machine bureaucratique sans âme. A l'efficacité espérée par cette remise en ordre des textes, s'ajoute la volonté ferme de donner à l'Union un visage plus avenant : celui de la démocratie.

### **C - ... Pour se conformer pleinement au principe démocratique**

La thématique du déficit démocratique de l'Europe fait florès depuis des années. Le projet de Constitution européenne permet, en partie, de répondre à cette critique qui n'est pas dénuée de fondement. Plusieurs voies sont explorées par le second traité de Rome pour renforcer le fonctionnement démocratique des institutions de l'Union.

La démocratie européenne sera libérale au sens politique du terme. Cela signifie évidemment qu'elle repose non seulement sur la participation de la population au fonctionnement des institutions – comme principe premier –, mais qu'elle se fonde également sur le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont énoncés par la Charte. Celle-ci constitue la deuxième partie de la Constitution. La mise en place d'une véritable Union démocratique suppose aussi que ses institutions agissent de manière plus transparente permettant à chaque citoyen européen d'exercer son droit de regard.

L'idée est bien, à terme, de créer les conditions pour qu'une conscience publique européenne émerge de sorte que l'Union devienne un espace politique qui transcende le clos national. Pourtant, la Constitution européenne n'entend pas nier le fait irréductible que l'Etat nation demeure l'échelon démocratique par excellence. Par le rôle qu'elle entend reconnaître aux parlements nationaux dans ses deux premiers protocoles, elle démontre que la construction d'une Europe politique passe nécessairement par la reconnaissance de deux lieux de débat démocratique, l'un national et l'autre continental.

#### *1) Les citoyens de l'Union*

La notion de citoyenneté européenne a été instaurée par le traité de Maastricht en 1992. Elle a pu être qualifiée, dans des termes peu engageants, de citoyenneté de superposition puisqu'elle ne se substitue pas à la citoyenneté nationale mais s'y ajoute.

Cette citoyenneté peut se définir en fonction d'un certain nombre de droits reconnus aux Européens par les traités. Ils bénéficient du droit de vote aux élections des membres du Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans tous les Etats membres. Ils peuvent également être élus dans les conseils municipaux et disposent du droit de pétition devant le Parlement européen. Tout citoyen de l'Union se voit accorder la protection diplomatique et consulaire de chaque Etat membre de l'Union.

La Constitution renforce la citoyenneté européenne. Son article I-47 crée un devoir d'initiative des lois. Un million de citoyens de différents Etats membres pourront inviter la Commission à soumettre une proposition d'acte juridique à l'Union. Il appartiendra à une loi européenne de fixer le nombre minimum d'Etats dont les citoyens qui présenteront cette initiative proviendront.

On doit également observer que le même article I-47 impose aux institutions européennes d'entretenir un « dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. » L'article I-48 prône, quant à lui, la promotion du rôle des partenaires sociaux. Enfin, l'article I-50, 3 donne notamment à tout citoyen de l'Union un droit d'accès aux documents des organes européens.

## *2) Le Parlement européen*

Le Parlement européen sort considérablement renforcé par le projet de Constitution.

La Constitution règle tout d'abord la question de la composition du Parlement. L'effectif de cette assemblée n'a cessé de croître au fil des élargissements de sorte qu'on a pu s'interroger sur son caractère pléthorique et, de ce fait, sur sa capacité à fonctionner correctement.

Le traité d'Amsterdam a arrêté le nombre de membres du Parlement européen à 700 (article 189 du traité instituant la Communauté européenne). Puis le traité de Nice a porté cet effectif à 732. L'élargissement de l'Union à vingt-cinq posait d'évidentes difficultés : comment assurer une représentation minimale des « petits Etats » tout en évitant qu'elle soit trop nettement disproportionnée par rapport à celle des pays les plus peuplés comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France ou l'Italie ?

La Constitution prévoit qu'aucun Etat ne pourra avoir moins de six députés au Parlement européen dont l'effectif ne pourra pas dépasser 750 membres. Dans le second traité de Rome seule l'Allemagne voit, de manière certaine sa délégation à Strasbourg diminuer de 99 à 96. Pour le reste, la composition exacte du Parlement sera déterminée d'ici les élections de 2009.

L'article II-99 du traité constitutionnel introduit une novation à propos de l'objet même du Parlement européen. Il ne sera plus comme aujourd'hui censé

représenter « *les peuples des Etats réunis dans la Communauté* » mais « *les citoyens de l'Union* ». On voit l'affirmation de la volonté d'organiser l'Union européenne comme un espace politique autonome.

Au-delà de la question de sa composition, le Parlement européen va voir son rôle s'accroître grâce à la Constitution.

Le rôle du Parlement européen s'affirme tout d'abord vis-à-vis de la Commission. Aux termes de l'article I-27 du projet constitutionnel, le Conseil européen proposera un candidat à la présidence de la Commission « en tenant compte des élections au Parlement européen ». On a vu lors de l'investiture de la Commission Barroso que la dimension politique était de plus en plus présente dans le processus d'approbation des membres de la Commission. La Constitution européenne s'engage résolument dans cette voie en faisant des élections au Parlement européen une référence dans l'organisation institutionnelle de l'Union. On peut imaginer à terme que les grands partis politiques européens présentent, lors de la campagne électorale, leur candidat à la présidence de la Commission. Le vote des électeurs aurait alors valeur de désignation du Président du collège des commissaires. Les Etats membres pourraient-ils aller contre un tel choix ? C'est peu probable. On évoluerait alors vers une véritable démocratie parlementaire telle qu'elle existe en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Cette valorisation de l'institution parlementaire passe également par l'extension de la procédure dite aujourd'hui de « codécision » qui donne au Parlement un poids équivalent à celui du Conseil des ministres. Elle deviendra la procédure législative de droit commun limitant ainsi la prééminence du Conseil dans le processus de production de normes européennes. Vingt-sept nouveaux domaines seront soumis à la procédure législative ordinaire qui se caractérise par le recours à la codécision et à la majorité qualifiée au sein du Conseil (article III-396). En outre, le Parlement européen bénéficiera également de nouveaux pouvoirs d'initiative, d'approbation ou de consultation dans de nombreux domaines.

De même le Parlement européen se verra reconnaître les mêmes droits que le Conseil pour l'adoption du budget communautaire qui, rappelons-le, avoisine les 100 milliards d'euros aujourd'hui (article III-404).

### 3) *Les parlements nationaux*

La Constitution européenne et les protocoles qui l'accompagnent ont enfin pris pleinement en considération le rôle des parlements nationaux dans le fonctionnement démocratique des sociétés européennes<sup>(1)</sup>. Ceux-ci ne se

---

(1) *Sur ce sujet, on se reportera au rapport de M Hubert Haenel, Les Parlements nationaux dans la Constitution européenne, rapport au nom de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat, n° 36, 2004-2005.*

contenteront plus de contrôler l'action de leur Gouvernement mais aussi directement celle des institutions de l'Union.

Une série de dispositions prévoit, en premier lieu, leur information dans de nombreux domaines. Ainsi le premier protocole « sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne »<sup>(1)</sup> impose la transmission directe aux assemblées des Etats membres des documents de consultation de la Commission - livres blancs, livres verts, communications -, du programme législatif annuel et, plus largement, des instruments de programmation législative ou de stratégie politique, des projets d'actes législatifs européens adressés au Parlement européen et au Conseil.

Pour améliorer l'information des parlements nationaux, le deuxième protocole annexé à la Constitution prévoit, pour sa part, que tout projet d'acte législatif devra être accompagné d'une fiche « contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les Etats membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale.

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs européens, seront également transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des Etats membres.

Ces obligations d'information ne sont pas totalement nouvelles puisque le traité d'Amsterdam était lui-même accompagné d'un protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. En outre, la transmission de ces documents par les institutions européennes n'est en rien équivalente à celle prévue par l'article 88-4 de notre Constitution. Elle n'ouvre pas le droit, au profit de l'Assemblée nationale ou du Sénat, de voter une résolution.

La Constitution contient également plusieurs dispositions éparses qui prévoient l'information des parlements nationaux. Il en sera ainsi des demandes d'adhésion d'un Etat (article I-58, 2) ou des projets de révision de la Constitution (article IV-443).

On observe que les Gouvernements ne sont plus désormais au plan national les seuls interlocuteurs de l'Union. Les parlements prennent toute leur place dans ce système institutionnel. Deux observations s'imposent. De manière paradoxale, on peut y voir une étape supplémentaire dans la construction d'un espace politique européen qui transcende l'échelon national. Passer outre les pouvoirs exécutifs nationaux pour donner voix au chapitre aux assemblées parlementaires, c'est considérer très clairement que les questions européennes ne

---

(1) Voir annexe 2.

relèvent plus du domaine international. Les parlements nationaux deviennent en quelque sorte des institutions à compétences européennes puisqu'elles contribuent, d'un point de vue plus local, à la régulation du système communautaire. En second lieu, nous devons nous réjouir de cette entrée en lice des parlements nationaux qui permettra à l'Europe de pénétrer notre vie politique interne de manière plus intense. L'objectif final serait que les assemblées parlementaires de chaque Etat membre se saisissent constamment des questions européennes pour vivifier le débat à l'échelon continental. Le Parlement français ne pourra évidemment pas rester à l'écart de ce vaste mouvement démocratique. Mais nous y reviendrons plus tard.

La novation essentielle, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir également dans la seconde partie de ce rapport, est cependant celle qui confère aux parlements nationaux un pouvoir de contrôle et d'alerte pour assurer le respect du principe de subsidiarité.

Nous avons déjà évoqué le principe de subsidiarité et l'importance qu'il revêt dans la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Que les parlements nationaux aient pour mission, aux termes de la Constitution européenne, de vérifier que ce principe soit bien respecté par les institutions de l'Union démontre qu'ils sont considérés comme un rouage incontournable du système communautaire.

Le deuxième protocole à la Constitution européenne<sup>(1)</sup> prévoit que toute assemblée parlementaire d'un Etat membre aura le droit d'adresser, dans les six semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif européen, un avis motivé aux Présidents du Conseil des ministres, du Parlement européen et de la Commission. Dans les hypothèses plus rares, où le projet législatif émanerait d'un groupe d'Etats membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le Président du Conseil transmettrait cet avis motivé à ces institutions ou aux gouvernements des Etats membres concernés.

Chaque parlement national dispose de deux voix, soit une voix par chambre dans les systèmes bicaméraux. Si des assemblées représentant au moins un tiers de l'ensemble des voix ainsi attribuées aux parlements nationaux le demandent, le réexamen du projet législatif s'impose<sup>(2)</sup>. L'initiateur du projet d'acte – pour l'essentiel la Commission – peut retirer son texte, le modifier ou le maintenir en l'état. Dans cette dernière hypothèse, il doit motiver sa décision ; il prend alors le risque de voir son acte, une fois adopté, attaqué devant la Cour de justice. C'est, en effet, l'une des nouvelles prérogatives que les parlements nationaux se voient reconnaître par le deuxième protocole au traité constitutionnel.

---

(1) Voir annexe n° 3.

(2) Ce seuil est abaissé à 25 % lorsque le projet d'acte en cause est présenté sur la base de l'article III-264 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.



Au contrôle préventif s'ajoute donc un contrôle *a posteriori* que les parlements nationaux n'exercent pas eux mêmes mais dont ils peuvent prendre l'initiative. Le recours formé en application du deuxième protocole l'est par les gouvernements nationaux mais au nom de leur parlement. On semble ainsi considérer en quelque sorte que les institutions parlementaires nationales ont un droit de suite en matière de subsidiarité. Ce recours doit intervenir dans les deux mois qui suivent la publication de l'acte contesté.

Enfin, on doit ajouter que l'article 9 du deuxième protocole imposera à la Commission de remettre aux parlements nationaux, ainsi qu'au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil un rapport portant sur l'application du principe de subsidiarité.

C'est ainsi une responsabilité en apparence importante qui incombera aux parlements nationaux. Toutefois, pour ce qui concerne la procédure d'alerte préventive, ces assemblées devront se constituer en réseau pour coordonner leur action afin d'atteindre le seuil du tiers des voix nécessaire pour conduire à un réexamen du projet d'acte en cause. Cela supposera de nouvelles formes d'organisation et de coordination qui devront permettre à ces institutions nationales de réagir rapidement puisque le deuxième protocole donne seulement six semaines aux assemblées pour faire connaître leur avis motivé. La tâche ne sera pas simple à accomplir en période de session, et moins encore en dehors d'elle. Le recours à des instances comme la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) ou l'IPEX (Echange d'informations entre les parlements de l'Union européenne) sera sans doute fort utile <sup>(1)</sup>.

On ne doit pas cependant surestimer l'impact de ce droit de regard des parlements nationaux en matière de subsidiarité. Les consultations que nous avons pu mener dans la préparation du présent rapport laissent apparaître que moins de 5 % des actes communautaires poseraient une difficulté au regard de ce principe.

Nous reviendrons dans la deuxième partie de ce rapport sur les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale et le Sénat pourraient s'organiser pour assumer cette nouvelle mission.

L'article IV-443 de la Constitution prévoit aussi que les projets de révision constitutionnelle sont notifiés aux parlements nationaux. La procédure de révision reprend celle qui a conduit à l'adoption du projet de Constitution, c'est-à-dire une convention qui associera, entre autres, des représentants des parlements des Etats membres.

L'article IV-444 fixe, quant à lui, les conditions dans lesquelles peut intervenir une révision simplifiée de la Constitution. Ce mode de révision peut être

---

(1) Lors de la XXXII<sup>e</sup> réunion de la COSAC, il a été décidé, sur proposition française, de mener une expérimentation qui portera sur le « 3<sup>e</sup> paquet ferroviaire ».

utilisé pour passer, dans un domaine particulier, de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée.

Il peut être également recouru à ce mode de révision simplifiée lorsque l'on souhaite qu'un domaine régi par une règle de procédure législative particulière se voit appliquer désormais la procédure législative ordinaire.

Dans ces deux hypothèses contenues dans les paragraphes 1 et 2 de l'article IV-444, l'initiative de recourir à la procédure de révision simplifiée est adressée aux parlements nationaux. Si aucun ne s'y oppose dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée ou de la procédure législative spéciale à celle de droit commun est adoptée, par le Conseil européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen et la Constitution est considérée comme révisée en ce sens.

Cette procédure permet d'éviter le recours à la lourde procédure de ratification explicite par chacun des Etats membres. Il s'agit d'un mode de consentement implicite. Il est normal que chaque parlement de chaque Etat ait un pouvoir de blocage. On doit tirer un bilan positif des dispositions relatives aux Parlements nationaux contenues dans la Constitution européenne et dans ses deux premiers protocoles. Elles doivent cependant être complétées par un dispositif qui, au sein de notre Constitution, reconnaisse au Parlement un droit de regard plus complet sur la politique européenne.

Si la démocratie passe par une affirmation de la place des institutions parlementaires, elle suppose aussi que les droits fondamentaux soient respectés. La Constitution s'y emploie dans sa deuxième partie.

#### *4) La Charte des droits fondamentaux*

La Charte des droits fondamentaux a été proclamée solennellement le 8 décembre 2000 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, après avoir été élaborée par une convention qui a inspiré la méthode ayant présidé à la rédaction de la Constitution européenne.

L'inscription de ce texte, qui n'est pas nouveau, dans la deuxième partie de la Constitution européenne est une étape essentielle dans la perspective de la construction d'une Europe politique. En effet, ses dispositions vont désormais avoir une force contraignante à l'égard des institutions de l'Union européenne. Les Etats membres devront également s'y conformer lorsqu'ils agiront en qualité d'« agents » de l'Union, c'est-à-dire lorsqu'ils mettront en œuvre le droit européen.

La portée de ce texte va bien au-delà d'une simple déclaration de droits qui s'ajouterait à la Convention européenne des droits de l'homme ou aux chartes contenues dans la plupart des constitutions des Etats membres. Son contenu est, en premier lieu, beaucoup plus large que celui de la Convention européenne qui se

limite aux droits civils et politiques. Ainsi outre les droits habituellement contenus dans ce type de textes (dignité humaine, liberté de pensée, de conscience et de religion, d'expression, de réunion, d'association, égalité des droits ...), cette Charte proclame aussi toute une série de droits sociaux comme le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, le droit de négociation et d'actions collectives, le droit d'accès aux services de placement, la protection en cas de licenciement injustifié, la protection de la santé ... (articles II-87 à II-98). Elle fait également une place importante à ce que certains appellent des nouveaux droits : bioéthique, principe de précaution, développement durable, droit à une bonne administration, accès aux données personnelles, intégration des personnes handicapées.

Le mécanisme de protection contenu dans cette Charte devrait s'articuler sans difficulté avec celui contenu dans la Convention européenne des droits de l'homme. Car non seulement bon nombre des droits énoncés dans la Charte figurent dans la Convention, mais de plus l'article II-112 de la Constitution européenne prévoit, dans son paragraphe 3, que les principes de la Charte sont interprétés conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Enfin, l'Union européenne pourra, elle-même, adhérer à la Convention européenne de 1950 en application de l'article I-9, 2 de la Constitution, ce qui supposera l'approbation préalable du Parlement européen.

Ce que l'on qualifie parfois de « constitutionnalisme européen » propose un modèle politique où la démocratie et l'Etat de droit sont étroitement liés. La volonté de la majorité populaire ne peut s'exprimer que dans le respect de la loi et des droits fondamentaux. La Constitution européenne s'inscrit pleinement dans ce schéma institutionnel. Elle nous apparaît même comme une forme d'aboutissement ou de reconnaissance. Par sa force symbolique, on peut espérer qu'elle offrira ainsi aux pays non européens, dont les régimes politiques sont fondés sur d'autres cultures politiques et juridiques, un modèle.

\* \* \*

\*

Aux termes de cette présentation sans doute trop rapide de la Constitution européenne, nous voudrions évoquer des enjeux auxquels l'Union sera confrontée après l'approbation de ce traité.

L'Europe devra d'abord apprendre à fonctionner correctement, de manière très concrète et pragmatique, avec vingt-cinq membres ou plus. Les dix années à venir seront marquées par une double nécessité paradoxale. L'Europe aura à se concentrer sur elle-même pour mettre en valeur son projet et renforcer la solidarité entre ses membres. Mais ce travail sur soi-même ne peut être synonyme d'isolement, d'égoïsme, d'indifférence. L'Europe devra se préoccuper du monde qui ne manquera jamais de se rappeler à elle : la construction de l'Europe politique passe par des initiatives nouvelles. La France devra agir – comme elle l'a toujours

fait – à la manière d’un perpétuel aiguillon. Sans doute sera-t-il utile, pour quelques Etats, d’aller plus loin pour que l’ensemble des Etats membres puisse en profiter le temps venu. De ce point de vue, la nouvelle méthode pour l’Europe proposée par le Président de la Commission des affaires étrangères dans une tribune récente<sup>(1)</sup>, autour du concept de « coopérations spécialisées » montrera certainement toute son utilité.

Mais aujourd’hui l’essentiel demeure la ratification par la France de la Constitution européenne. L’adoption du projet de loi constitutionnelle présenté par le Gouvernement en est la condition indispensable.

---

(1) Edouard Balladur, « Une nouvelle méthode pour l’Europe », *Le Monde*, 9 décembre 2004.

## **II – LA FRANCE A BESOIN D’UNE CONSTITUTION QUI PRENNE LA MESURE DU PROJET EUROPEEN**

L’Assemblée nationale est saisie d’un projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution du 4 octobre 1958. Cette révision est, en quelque sorte, le premier acte de la procédure qui permettra d’aboutir à la ratification du second traité de Rome.

Une modification de notre Constitution est nécessaire comme ce le fut en 1992 et en 1999 avant la ratification des traités de Maastricht et d’Amsterdam. En effet, le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République en application de l’article 54 de la Constitution, a estimé le 19 novembre dernier que plusieurs stipulations du nouveau traité de Rome étaient contraires à notre loi fondamentale.

Le Conseil Constitutionnel a également considéré que les nouveaux pouvoirs reconnus par la Constitution européenne au Parlement français pour contrôler le respect du principe de subsidiarité par l’Union ou pour s’opposer à une révision de la Constitution européenne par une procédure simplifiée devaient trouver écho dans notre propre Constitution.

Le projet de loi dont nous somme saisis a donc pour principal objet de lever les verrous constitutionnels mis en évidence par la haute juridiction, mais pas uniquement. Il contient également des dispositions qui, conformément aux engagements du Président de la République, prévoient que tout traité d’adhésion sera désormais soumis à référendum avant ratification. Ces dispositions ne s’appliqueront cependant qu’aux adhésions qui suivront celle de la Croatie.

En ne se limitant pas à la stricte levée des obstacles constitutionnels à la ratification de la Constitution européenne, le Gouvernement nous invite, d’une certaine manière, à nous interroger plus largement sur la façon dont notre propre Constitution et nos institutions doivent prendre la pleine mesure du projet européen porté par le second traité de Rome.

### **A - ... En rendant possible l’existence de la Constitution européenne**

Si le Parlement refusait de voter le projet de loi constitutionnelle qui lui est soumis aujourd’hui, un coup de grâce serait, en quelque sorte, porté à la Constitution européenne. Elle ne pourrait être ratifiée par la France. Saisis de ce projet de loi, nous mesurons ici notre responsabilité à l’égard des Français mais aussi de tous les Européens.

*1) Les atteintes portées par la Constitution européenne aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale : l'analyse du Conseil constitutionnel*

La décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 s'inscrit dans la continuité de ses décisions de 1992 et 1997 mais présente également certaines particularités qu'il convient de relever.

Dans la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel avait estimé que la ratification du traité de Maastricht imposait, au préalable, une révision constitutionnelle dans la mesure où ce texte européen portait atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Notre Constitution avait été modifiée de sorte que soient autorisés les transferts de compétence nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire (article 88-2 de la Constitution). Le Congrès du Parlement avait également adopté un article 88-3 qui autorisait les ressortissants communautaires à participer aux élections municipales.

Par sa décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, le Conseil constitutionnel a fait le même constat qu'en 1992 ce qui a conduit également à amender notre loi fondamentale. L'article 88-2 a été complété par un alinéa autorisant les transferts de compétence rendus nécessaires par le traité d'Amsterdam et portant sur les règles relatives à la libre circulation des personnes.

Ces deux révisions constitutionnelles ont introduit dans notre Constitution des dispositifs qui identifiaient très précisément, au sein de l'article 88-2, les éléments qui portaient atteintes aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. La décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre dernier relative au traité constitutionnel ne permet pas d'agir aujourd'hui exactement de la même façon.

En effet, la haute juridiction a constaté que plusieurs stipulations du traité portaient atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, soit que l'Union se voyait reconnaître le droit d'intervenir dans des domaines « éminemment régaliens », soit que certaines matières pourraient être soumises désormais à la règle de la majorité qualifiée, soit que le Parlement européen interviendrait de manière déterminante dans des matières régaliennes, soit, enfin, que les Etats perdraient leur droit d'initiative pour certaines questions<sup>(1)</sup>. Curieusement, le Conseil constitutionnel n'a pas établi une liste exhaustive des transferts de compétence qui imposaient une révision constitutionnelle. Face à l'ampleur du traité institutionnel, il s'est contenté de livrer sa grille lecture et de donner quelques exemples permettant de l'illustrer.

---

(1) Sur ce sujet, voir le commentaire de la décision n° 2004-505 livré dans le n° 18 des Cahiers du Conseil constitutionnel (<http://conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc18/jurisp505.htm>).

Ainsi le Conseil constitutionnel cite « notamment », au titre des dispositions du traité qui transfèrent à l'Union européenne, et font relever de la « procédure législative ordinaire », des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté, l'article III-265, dans le domaine du contrôle aux frontières, l'article III-269, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et les articles III-270 et III-271, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.

Le Conseil constitutionnel a également relevé « eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale », l'article III-274, relatif à la création d'un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions.

Au titre des dispositions 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, modifient 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, le Conseil constitutionnel a constaté qu'appelaient 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.

Parce que la décision du Conseil constitutionnel ne dresse qu'une liste incomplète des dispositions européennes contraires à notre loi fondamentale, le pouvoir constituant ne peut procéder comme il l'avait fait en 1992 et en 1999. C'est pourquoi le projet de loi constitutionnelle prévoit une clause générale habilitant la France à participer à l'Union européenne « dans les conditions prévues par le traité établissant une constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004 ». De la sorte, sans qu'il soit besoin d'entrer dans les détails, tous les transferts de compétence qui imposaient une révision constitutionnelle sont censés être autorisés par cette formule générale qui figurera à l'article 88-1 de la Constitution.

Si l'on évoque la décision du Conseil constitutionnel du 19 novembre 2004, on doit également remarquer qu'elle ne s'est pas contentée de faire connaître les raisons qui imposaient une révision constitutionnelle. De manière assez novatrice, elle a également passé en revue un certain nombre de questions posées par le traité en concluant que des modifications de notre

Constitution n'étaient, sur ces points précis, pas nécessaires. Ainsi, le Conseil constitutionnel a observé que l'article I-6 du traité affirmait la primauté du droit européen sur celui des Etats en concluant cependant que ce principe ne pouvait être lu comme soumettant notre Constitution aux règles communautaires. On a vu qu'une telle interprétation apparaissait restrictive au regard de la jurisprudence de la Cour de justice qui reconnaît au droit européen une valeur hiérarchique supérieure à celle des règles constitutionnelles nationales.

Le Conseil constitutionnel s'est également interrogé sur la portée de la Charte des droits fondamentaux par rapport au principe de laïcité contenu dans notre Constitution. Il a constaté que l'article II-70, 1 du traité reconnaissait le droit à l'expression de conviction religieuse en public, ce qui, à première vue, pourrait sembler s'opposer à la conception française de la laïcité telle qu'elle s'est notamment exprimée dans la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004. Le Conseil a néanmoins observé que l'article II-112, 3 de la Constitution européenne précisait que les principes contenus dans la Charte des droits fondamentaux devaient être lus à la lumière de ceux proclamés par la Convention européenne des droits de l'homme. Or, interprétant l'article 9 de cette Convention, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé, dans un arrêt du 29 juin 2004, *Leyla Sahin c/ Turquie*, que l'interdiction du port du voile dans les lieux publics n'était pas contraire au principe de liberté d'expression religieuse. Le Conseil constitutionnel a conclu que ni l'article II-70 de la Charte ni aucune autre de ses stipulations n'était contraire à notre Constitution. Il a néanmoins pris la précaution d'indiquer que ce constat ne valait que pour autant que la jurisprudence de la Cour de justice ou de la Cour européenne des droits de l'homme n'évolue pas dans un sens tel qu'elle laisserait apparaître des contradictions avec la conception française des droits fondamentaux. Cela signifie que, dans un tel cas, nous aurions à nouveau à réviser notre Constitution dans des conditions qui pourraient être difficiles, sous la pression de la Cour de Strasbourg ou de celle de Luxembourg.

*2) La réponse apportée par le projet de loi constitutionnelle (article 88-1 de la Constitution du 4 octobre 1958)*

Comme on l'a vu, le projet de loi constitutionnelle autorise de manière générale la ratification du traité du 29 octobre 2004. Il présente cependant une particularité dans la mesure où il modifie notre Constitution en deux temps.

Ce projet contient tout d'abord des dispositions qui ont pour objet de permettre, à titre préalable, l'organisation d'un référendum au printemps prochain, afin que le peuple français se prononce sur la Constitution européenne. C'est pourquoi l'article 1<sup>er</sup> du texte du Gouvernement amende l'article 88-1 de la Constitution en indiquant que la République *peut* participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le second Traité de Rome. L'utilisation du verbe « pouvoir » montre que la participation à une Union régie par la Constitution européenne suppose, à l'évidence, que celle-ci entre en vigueur.



C'est pourquoi le projet de loi contient également des dispositions, dans son article 3, qui entreraient en vigueur uniquement dans l'hypothèse où la Constitution pour l'Europe serait adoptée par l'ensemble des vingt-cinq Etats membres de l'Union. Alors le titre XV de la Constitution portant actuellement sur les Communautés et l'Union européennes serait refondu, l'article 88-1 disposant désormais que la France « participe » à l'Union européenne dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signée le 29 octobre 2004, l'Union étant constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences. Il s'agirait alors non plus d'une possibilité mais d'une réalité juridique. Observons cependant que cet article 3, qui demeurera en suspens jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, sera voué aux limbes juridiques et promis à la curiosité des constitutionnalistes si d'aventure cette Constitution ne devait pas voir le jour.

Si le Conseil constitutionnel a considéré que notre loi fondamentale devait être révisée au motif que le traité européen portait atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, il a également estimé que les stipulations du traité reconnaissant aux parlements nationaux de nouveaux pouvoirs devaient trouver un écho dans la Constitution du 4 octobre 1958. Le projet de loi introduit donc des dispositions en ce sens, ce qui nous donne l'occasion de nous interroger plus largement sur les pouvoirs reconnus au Parlement français en matière européenne.

## **B - ... En conférant au Parlement français les moyens d'intervenir dans le débat européen**

### *1) Les pouvoirs reconnus aux assemblées françaises en matière de subsidiarité (article 88-5 de la Constitution du 4 octobre 1958)*

Nous avons déjà détaillé les nouveaux pouvoirs reconnus aux parlements nationaux par la Constitution européenne dans la première partie de notre rapport. On doit ici simplement observer que, dans l'article 3 du projet de loi, le Gouvernement propose d'introduire dans le titre XV de la Constitution française deux articles.

L'article 88-5 portera sur les conditions dans lesquelles chacune des assemblées parlementaires pourra voter des résolutions portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. Le Gouvernement a fait le choix justifié de laisser au règlement de chacune des chambres le soin de fixer les modalités d'adoption de telle résolution y compris, le cas échéant, en dehors des sessions.

Compte tenu du délai très court – six semaines – qui sera laissé aux parlements nationaux pour adopter un avis motivé enjoignant aux institutions européennes de reprendre un projet d'acte contraire au principe de subsidiarité, il

importera sans doute de prévoir dans le règlement de chacune des assemblées des dispositions qui leur permettent de réagir rapidement tout en se concertant avec les autres parlements nationaux. En effet, on a vu que pour contraindre les institutions européennes à reprendre leur projet d'acte, il fallait qu'un tiers ou un quart des voix attribuées aux assemblées nationales, selon les cas, se portent en faveur d'un tel réexamen.

Sur ce point précis, nous renverrons au rapport remis au nom de la Délégation pour l'Union européenne par nos deux collègues, MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin, sur l'application du principe de subsidiarité<sup>(1)</sup>. Ce document met parfaitement en évidence les difficultés de mise en œuvre de procédures efficaces pour que les assemblées puissent réagir dans les plus brefs délais. Ils proposent une coordination et une mise en réseau des parlements nationaux des Etats membres, une instruction systématique des textes communautaires par la Délégation pour l'Union européenne ainsi que trois options possibles pour organiser la procédure d'adoption d'un avis motivé. La première d'entre elles prévoit la saisine de la commission permanente concernée par la Délégation. La position exprimée par la commission est considérée comme celle de l'Assemblée, *sans examen en séance publique*. En l'absence de décision explicite par la commission, la position de la Délégation devient celle de l'Assemblée. La deuxième option reprend celle décrite précédemment, à la nuance près qu'en cas de désaccord entre la commission permanente et la Délégation, un examen en séance publique est de droit à la demande d'un président de groupe. La dernière option ne prévoit, quant à elle, pas d'examen par une commission permanente. La position arrêtée par la Délégation est celle de l'Assemblée, le passage en séance publique étant cependant de droit à la demande du Gouvernement, d'un président de Commission ou de groupe.

Nous n'avons pas à nous prononcer aujourd'hui sur l'une ou l'autre de ces options, même si la dernière d'entre elles nous paraît difficilement recevable parce qu'elle nie le rôle des commissions permanentes, alors même qu'il est nécessaire que celles-ci s'emparent désormais véritablement des questions européennes. Il appartiendra à chacune des assemblées de s'organiser comme elle l'entend après la révision constitutionnelle. Nous devons simplement observer qu'il sera sans doute utile de s'inspirer des dispositions régissant aujourd'hui la procédure de l'article 88-4. Les reprendre à l'identique serait proprement absurde, mais il sera certainement nécessaire, par exemple, de prévoir la possibilité de ne pas provoquer obligatoirement un vote en séance publique pour considérer qu'une résolution portant avis motivé a été adoptée par l'Assemblée nationale ou le Sénat. De ce point de vue, les dispositions de l'article 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale qui font qu'une proposition de résolution peut être considérée comme adoptée implicitement par notre assemblée après son adoption en commission et qui ont été regardées comme conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 92-314 du 17 décembre 1992 devraient

---

(1) Rapport n° 1919, 16 novembre 2004.

pouvoir être reprises et adaptées aux exigences du nouvel article 88-5 de la Constitution. Ce sera l'une des conditions de l'efficacité de cette procédure de contrôle *a priori* du respect de la subsidiarité.

Le second alinéa de l'article 88-5 prévoit que chacune des assemblées pourra saisir la Cour de justice de l'Union européenne si un acte législatif européen lui paraît violer le principe de subsidiarité. La décision d'exercer ce recours s'exprimera aussi par le vote d'une résolution. Le règlement de chaque assemblée fixera les conditions d'examen de ces résolutions selon une procédure qui pourra se distinguer de celle applicable à l'alinéa premier de l'article 88-5. Il appartiendra au Gouvernement de transmettre ce recours à la Cour, sa compétence étant liée.

*2) Les pouvoirs reconnus au Parlement français pour s'opposer à une révision de la Constitution européenne (article 88-6 de la Constitution du 4 octobre 1958)*

Le nouvel article 88-6 fixera les conditions dans lesquelles le Parlement français - et non pas comme dans le cas précédent, chacune des chambres - pourra faire opposition à la procédure dite de la « révision simplifiée », prévue à l'article IV-444 du second traité de Rome. Cette procédure donne au Conseil européen le pouvoir de décider, à l'unanimité, de modifier le champ d'application des règles de majorité ou de procédure législative telles qu'elles sont définies *ab initio* dans la Constitution européenne. Cette révision du traité ne sera pas soumise à ratification des Etats membres sauf si l'un des parlements nationaux s'y oppose. L'article 88-6 prévoit que, pour ce faire, l'Assemblée nationale et le Sénat devront adopter chacune une motion en termes identiques. Un pouvoir identique est donc reconnu aux deux chambres. Aucune procédure de navette parlementaire n'est ici prévue. L'Assemblée nationale et le Sénat voteront chacun de leur côté un texte qui devra conclure à l'opposition à la « révision simplifiée » de la Constitution européenne. Il appartiendra aux règlements des assemblées de fixer les conditions dans lesquelles seront déposées, examinées, adoptées et notifiées ces motions.

*3) La nécessité de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement français en matière européenne (article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958)*

Le projet de loi constitutionnelle procède, dans son article 3, à un simple toilettage de l'article 88-4 de notre Constitution. Le Gouvernement a sans doute considéré que les nouveaux pouvoirs reconnus au Parlement français par les articles 88-5 et 88-6 constitueraient des progrès suffisants.

Telle n'est pas l'analyse de votre rapporteur pour avis, ni celle du Président de notre Commission, M. Edouard Balladur et de notre collègue, l'ancien ministre des affaires étrangères, M. Hervé de Charette.

Nous avons pris l'initiative, le 9 décembre dernier, de déposer une proposition de loi constitutionnelle relative au renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement en matière européenne <sup>(1)</sup> qui modifierait les dispositions de l'article 88-4 de notre Constitution.

Nous sommes partis d'un constat de fond, née d'une analyse des révisions constitutionnelles qui, portant sur les questions européennes, ont précédé celle dont nous sommes saisis aujourd'hui.

En 1992, avant la ratification du traité de Maastricht, il a été prévu dans la Constitution que le Gouvernement avait l'obligation de transmettre des propositions ou des projets d'actes européens comportant des dispositions de nature législative. C'est l'article 88-4, adopté d'ailleurs par voie d'amendement parlementaire.

En 1999, avant la ratification du Traité d'Amsterdam, cet article a été complété par une disposition qui permet – mais c'est une simple faculté – au Gouvernement de transmettre aux assemblées tout projet ou proposition d'acte ou tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, qui ne comporterait pas de dispositions de nature législative. Rien n'oblige le Gouvernement à soumettre aux assemblées des projets ou des documents qui peuvent parfois revêtir une grande importance, on le verra.

Dans les deux cas, que la transmission ait été obligatoire ou facultative, les assemblées peuvent voter une résolution <sup>(2)</sup> et exprimer ainsi leur point de vue si une majorité se dégage à cet effet. Une résolution n'est pas contraignante pour le Gouvernement, comme le Conseil Constitutionnel l'a jugé dans sa décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992.

Il a semblé à MM. Balladur, de Charette et moi-même qu'il n'était pas satisfaisant que certains documents européens - faute de comporter des dispositions de nature législative au sens français du terme - ne puissent faire l'objet d'une résolution si le Gouvernement ne souhaitait pas les soumettre formellement au Parlement.

C'est pourquoi nous avons proposé dès le 9 décembre dernier - aujourd'hui par voie d'amendements - de permettre aux présidents des assemblées, des commissions et à soixante députés ou soixante sénateurs, de demander et d'obtenir la transmission de tout document européen sur lesquels ils souhaiteraient s'exprimer, le cas échéant, par le vote d'une résolution.

Plusieurs motifs justifient une telle réforme. Le Président Edouard Balladur a eu l'occasion de les évoquer dans un article récent <sup>(3)</sup>. Mais revenons-y.

---

(1) N° 1985, mise en distribution le 14 décembre 2004.

(2) C'est le second alinéa de l'article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

(3) Edouard Balladur, « Europe : pour un meilleur contrôle parlementaire », Le Figaro, 5 janvier 2005.

Tout d’abord, les affaires européennes ne relèvent plus aujourd’hui des questions internationales mais sont bel et bien en lien direct avec la politique interne de notre pays. Elles concernent au plus près nos concitoyens par tous leurs aspects. Comment pourrions nous en tant que parlementaires ne pas en connaître ? Il semblerait paradoxal et même contradictoire d’adopter une Constitution européenne qui fera que l’Europe aura plus encore d’influence sur chaque Français sans que ses représentants au Palais Bourbon ou au Palais du Luxembourg puissent s’exprimer sur tous les textes européens, quels qu’ils soient. Notre ministre des affaires étrangères, M. Michel Barnier, alors commissaire européen, n’écrivait-il pas en 2001, dans la préface à un ouvrage portant sur l’article 88-4, que « on a trop longtemps considéré et l’on considère encore trop souvent en France que la politique européenne fait partie de la politique étrangère et qu’à ce titre sa conduite appartient exclusivement au pouvoir exécutif »<sup>(1)</sup> ?

On fait aussi souvent le reproche à l’Union européenne de demeurer une machine bureaucratique opaque, éloignée des citoyens, ce qui expliquerait que ces derniers éprouvent des difficultés à adhérer au projet européen et rejettent parfois la politique qu’ils jugent impuissante face au « pouvoir bruxellois ». La critique est excessive car les efforts menés depuis plusieurs années pour renforcer le fonctionnement démocratique de l’Union sont manifestes. Reste que nos concitoyens n’ont pas tort de considérer que leurs représentants au Parlement français sont encore tenus trop en marge du processus de décision communautaire. Nous avons aujourd’hui l’occasion de remédier, en partie, à cela.

Ensuite, la construction communautaire a eu pour effet de donner compétence à l’Europe dans de nombreux domaines qui relevaient auparavant de la loi française. En outre, comme nous avons pu le souligner, le droit communautaire s’impose au droit national. Dès lors, de plus en plus de domaines qui affectent quotidiennement la vie de nos concitoyens, de nos entreprises, de nos administrations, échappent au pouvoir législatif français. Il importe donc de soumettre les organes européens à un contrôle émanant d’institutions proches des citoyens. Comme le soulignait le Président Balladur dans son article, « les Parlements nationaux sont les mieux à même d’assumer cette fonction ».

Mesurons maintenant quelle est la portée concrète de notre proposition. A cette fin, il importe de revenir sur la distinction opérée au premier alinéa de l’article 88-4 entre les projets d’actes européens qui sont obligatoirement soumis aux assemblées par le Gouvernement et les projets et documents pour lesquels ce dernier dispose d’une simple faculté.

Cette distinction a fait l’objet de vives critiques tant en 1992 qu’en 1999. Elles sont justifiées.

---

(1) Michel Barnier, *préface à Jean-Dominique Nuttens, Le Parlement français et l’Europe : l’article 88-4 de la Constitution, L.G.D.J., 2001, p. V.*

Interrogeons nous d'abord sur les critères qui permettent d'opérer un tri entre les documents européens soumis obligatoirement au titre de l'article 88-4 de la Constitution et ceux qui ne le sont pas ? Ces critères sont au nombre de deux. Pour être nécessairement soumis au Parlement, un document européen doit, d'une part, être « une proposition ou un projet d'acte » des Communautés européennes ou de l'Union européenne et, d'autre part, « contenir des dispositions de nature législative ».

Ne constituent pas des projets ou propositions d'actes les rapports ou documents appelés livres blancs ou livres verts qui exposent, à un moment donné, l'état de la réflexion communautaire sur un sujet. Les livres blancs publiés par la Commission sont des documents contenant des propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. A titre d'exemples, on peut citer les livres blancs sur l'achèvement du marché intérieur, sur "la croissance, la compétitivité et l'emploi" ou encore sur le « rapprochement des législations des Etats associés de Europe centrale et orientale dans les domaines touchant au marché intérieur ». Lorsqu'un livre blanc est accueilli favorablement par le Conseil, il peut alors conduire, le cas échéant, à un programme d'action de l'Union dans le domaine concerné. Les livres verts sont, quant à eux, publiés par la Commission afin de stimuler une réflexion et de lancer une consultation au niveau européen sur un sujet particulier. Ces documents sont importants car ils portent sur des sujets souvent essentiels et sensibles comme, entre autres, les marchés publics et les partenariats public-privé (2004), la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne (2004), les services d'intérêt général (2003), la politique spatiale européenne (2003), l'avenir de la politique commune de la pêche (2003) ...

Sans doute, les thèmes contenus dans ces livres blancs ou verts pourront faire l'objet, quelques temps plus tard, de projets d'actes européens qui, eux, devront être nécessairement soumis au Parlement français en application de l'article 88-4. Mais tout l'intérêt de l'intervention des assemblées des Etats membres en matière européenne est d'influencer les réflexions communautaires le plus en amont possible. C'est pourquoi il peut être fort utile - y compris pour aider le Gouvernement à négocier - que les assemblées françaises puissent être saisies de ces documents européens au plus tôt. C'est au stade de la définition des grandes orientations européennes que l'action parlementaire peut être la plus efficace.

Le Gouvernement n'est pas plus tenu de soumettre aux assemblées les « communications » de la Commission qui - on l'a vu sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie - peuvent être particulièrement importantes. C'est aussi par de telles communications que la Commission a présenté des propositions - en juillet dernier - dans le cadre des perspectives financières pour la période 2007-2013. Ce document <sup>(1)</sup> n'a pas été soumis à cette

---

(1) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Perspectives financières 2007-2013, COM(2004) 487.*

date par la voie de l'article 88-4 par le Gouvernement aux assemblées pas plus que la précédente communication de la Commission sur ce sujet en février 2004 intitulée « Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 ». Là encore, même si le Parlement a pu évoquer la question contenue dans ces documents lors de l'examen du projet de loi de finances, c'est au détour d'une procédure dont ce n'est pas strictement l'objet <sup>(1)</sup>.

Parmi la catégorie des textes qui ne constituent pas des projets d'actes obligatoirement soumis aux assemblées figurent aussi les accords interinstitutionnels conclus entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. De tels accords sont ainsi intervenus en 1988 et 1993 pour fixer des règles de discipline budgétaire et un plafonnement des ressources financières des Communautés et de l'Union. Aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat telle qu'elle est décrite dans la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 1994, de tels projets d'accords ne constituent pas des projets d'actes au sens de l'article 88-4 de la Constitution ; dès lors, le Gouvernement n'est pas contraint de les transmettre.

Sur ce point, on a pu assister par le passé à des attitudes contradictoires de la part du Gouvernement ainsi qu'à des évolutions de jurisprudence. De la sorte le Gouvernement a refusé de transmettre en 1994 les propositions de révision des perspectives financières de la Communauté afin de prendre en compte l'élargissement à la Suède, l'Autriche et la Finlande. En revanche, en 1996, le Gouvernement a transmis les nouvelles propositions de révision des perspectives financières qui, pourtant, se fondaient sur le même accord interinstitutionnel. De tels exemples, même passés, laissent une impression d'incohérence, si ce n'est d'arbitraire.

Le second critère est celui de la nature législative ou non des dispositions contenues au sein des projets ou propositions d'actes communautaires. Il a souvent été jugé contestable pour plusieurs motifs.

---

(1) L'absence de transmission de l'Agenda 2000 - communication de la Commission contenant des orientations pour l'avenir des politiques de la Communauté, sur la PAC et les politiques structurelles - avait, dans le même ordre d'idée était jugée inacceptable par le sénateur Lanier dans un rapport du 20 février 1998. On peut citer aussi, comme exemple, de documents qui n'ont pas à être obligatoirement soumis la communication de la Commission européenne relative à une approche de l'Union européenne en vue du cycle du millénaire de l'OMC. Si elle a fait l'objet en 2000 d'un rapport de la Délégation pour l'Union européenne et d'une résolution à l'époque c'est en raison de la mansuétude du Gouvernement qui a bien voulu accepter de transmettre cette communication à la demande du président de la Délégation, ce à quoi il n'était pas contraint (voir rapport de Mme Béatrice Marre, n° 2477, 15 juin 2000, p. 27). Enfin, on pourrait citer l'avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 2000 dans lequel le Conseil a considéré qu'il n'était pas certain que les recommandations que les instances européennes pourraient adresser à la France dans le cadre des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne soient obligatoirement transmis au titre de l'article 88-4. Or les recommandations émises au titre de ces articles 99 et 104 sont celles qui enjoignent à un Etat de réduire ses déficits publics ou de modifier sa politique économique pour se conformer aux règles de l'Union économique et monétaire.

Tout d'abord, il peut sembler étonnant que l'on applique au contrôle des textes européens une distinction entre domaine législatif et réglementaire qui n'a pas la même signification en droit communautaire. Ce fait a été souvent relevé, notamment en 1999 lors de la révision précédant la ratification du traité d'Amsterdam.

Il est d'ailleurs curieux que l'on applique avec autant de rigueur un critère qui, au plan interne, n'est plus aussi strictement observé. Depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, dite « Blocage des prix », on sait que la loi peut contenir des dispositions de nature réglementaire sans encourir la censure de la haute juridiction. Depuis, les Gouvernements successifs n'ont jamais manqué d'introduire dans leurs projets de loi des règles qui auraient trouvé leur place naturelle dans un décret. Pourquoi, dès lors, s'arc-bouter sur la distinction entre les domaines législatif et réglementaire pour ce qui est des textes européens ?

On doit ensuite constater que le tri entre les projets ou propositions d'actes contenant ou non des dispositions législatives n'est pas toujours opéré dans la plus grande des clartés.

Dans la masse des documents dits documents « E »<sup>(1)</sup> transmis par le Gouvernement au Parlement, la distinction n'est pas faite clairement et les critères employés par l'exécutif, en s'appuyant sur l'expertise du Conseil d'Etat, pour opérer cette distinction apparaissent souvent opaques ou critiquables.

Le Conseil d'Etat a ainsi estimé que les matières qui, relevant de la loi, avaient été délégués par le législateur au pouvoir réglementaire - comme les « règles prudentielles » applicables aux établissements de crédit, par exemple - devaient être considérées comme échappant désormais au domaine législatif. Dès lors, les projets d'actes européens relevant de cette matière ne devaient pas être nécessairement soumis aux assemblées<sup>(2)</sup>.

La question de la fixation des prix agricoles a été également l'objet d'une polémique dans les années quatre-vingt dix. Dans un avis du 22 février 1994, le Conseil d'Etat a considéré que la fixation des prix agricoles n'entrait pas dans le champ des dispositions de nature législative<sup>(3)</sup>. Le Gouvernement a alors refusé de soumettre aux assemblées les propositions européennes relatives à la fixation des prix agricoles pour la campagne 1994-1995.

---

(1) Il s'agit des documents soumis obligatoirement ou volontairement par le Gouvernement aux assemblées en application des dispositions du premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution et qui peuvent, dès lors, faire l'objet d'une résolution. Ces documents « E » se distinguent de ceux qui sont adressés - et non soumis - par le Gouvernement au titre de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 aux délégations pour l'Union européenne de chacune des assemblées. Faute de soumission au titre de l'article 88-4, cette seconde catégorie de documents ne peut conduire à l'adoption d'une résolution.

(2) Rapport public du Conseil d'Etat pour 1993, n° 45, p. 186.

(3) Rapport public du Conseil d'Etat pour 1994. Jean-Dominique Nuttens, op. cit., p. 181.



Pour ce qui est des traités internationaux signés par l'Union avec des Etats tiers, la soumission des projets aux assemblées est fonction du contenu de ces conventions. Si elles relèvent des domaines mentionnés à l'article 53 de la Constitution pour lesquelles une loi autorisant la ratification est nécessaire, elles sont alors obligatoirement transmises aux chambres.

A partir de ces différents éléments, il nous semble que le Gouvernement dispose donc d'un double pouvoir discrétionnaire. Il peut ou non adresser au Parlement les actes ou documents ne comportant pas de dispositions législatives. Mais surtout il a le pouvoir, compte tenu de l'opacité de la procédure administrative préalable à une éventuelle transmission, de ranger dans la catégorie des documents non obligatoirement transmissibles certains actes qui pourraient l'être cependant, sans qu'aucun contrôle ne s'exerce sur ce choix, ni politique, ni juridictionnel <sup>(1)</sup>.

Le sénateur Haenel estimait, pour sa part, dans un rapport récent que sur 1000 documents européens identifiés par an, seulement 250 étaient transmis par le Gouvernement en application de l'article 88-4. Sans doute, un bon nombre des 750 documents non transmis étaient sans grand intérêt mais certainement pas leur totalité, comme nous venons de le voir.

Face à cette situation, la seule solution raisonnable pour éviter que les relations entre le Gouvernement et le Parlement ne soient empreintes de méfiance sur ce sujet est de permettre aux assemblées de demander et d'obtenir que leur soient soumis certains projets ou documents sur lesquelles elles jugent utiles de pouvoir se prononcer. Notre proposition semble de ce point de vue ressortir du simple bon sens. Mais quels pourraient en être les inconvénients ?

On a pu reprocher à notre proposition de remettre en cause les institutions de la V<sup>e</sup> République, en portant atteinte aux prérogatives du pouvoir exécutif en matière de politique extérieure, et plus particulièrement à celles du Président de la République qui, aux termes de l'article 52 de la Constitution, négocie et ratifie les traités.

C'est un argument classique que les Gouvernements successifs, soucieux de défendre leur pré carré, n'ont pas manqué d'avancer tant en 1992 qu'en 1999. Il ne nous convainc pas.

Comme l'observait le Président de notre Commission dans son récent article, la V<sup>e</sup> République a connu de nombreuses évolutions depuis 1958 – l'élection du Président de la République au suffrage universel, la saisine du Conseil constitutionnel, la cohabitation, le quinquennat – qui ont autrement

---

(1) A ce titre, on rappellera qu'en 1992, le Président Mazeaud avait déposé une proposition de loi constitutionnelle permettant aux présidents des assemblées, à soixante députés ou soixante sénateurs de contester devant le Conseil constitutionnel la décision du Gouvernement de ne pas transmettre un document européen (proposition n° 2982, 27 octobre 1992).

changé le visage de notre République ; on voit mal que la simple possibilité ouverte au Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, à un Président de Commission, ou à 60 députés ou à 60 sénateurs de demander la transmission de documents européens puisse remettre en cause l'équilibre des institutions.

On doit tout d'abord constater que le véritable pas en avant a été fait en 1992, lorsque l'on a permis, pour la première fois depuis 1958, aux assemblées de voter des résolutions. Ces dernières renvoyaient dans l'imaginaire politique aux affaires de la IV<sup>e</sup> République. Or on a vu que l'application de l'article 88-4 n'a nullement conduit à une déstabilisation de notre régime. La pratique observée depuis 1992 a montré que ces craintes n'étaient pas justifiées et ce pour une raison simple : les mécanismes essentiels du régime parlementaire rationalisé demeurent. Le Gouvernement maîtrise l'ordre du jour et la majorité ne peut se voir imposer sa volonté par l'opposition. Cela va de soi ; encore faut-il le rappeler tant nous constatons, depuis le dépôt de notre proposition de loi constitutionnelle, de réactions qui nient la réalité du fait majoritaire, véritable pierre angulaire de notre régime politique.

On reproche également à notre proposition d'ouvrir à l'opposition le droit de demander la transmission de documents européens au Gouvernement. Sur le plan des principes, il nous a semblé naturel qu'un tel droit soit accordé à soixante parlementaires de la majorité ou de l'opposition. De la sorte, le Gouvernement ne sera pas sollicité perpétuellement par des demandes individuelles qui ne seraient pas représentatives d'un mouvement plus large en faveur de la transmission d'un document européen. Que ce droit bénéficie à l'opposition nous semble naturel dans une démocratie moderne qui souffre, trop souvent, d'un manque d'ouverture. Nombreux sont ceux qui déplorent que l'opposition n'ait pas suffisamment de droits dans notre régime. Rapports, essais, discours abondent pour s'en émouvoir. Nous avons ici, pour ce qui concerne les questions européennes, l'occasion concrète de répondre à ces déplorations.

Je crois que ce constat justifie pleinement que les parlementaires puissent demander les documents qui les intéressent pour éventuellement s'exprimer par un vote, seul mode d'expression véritable au sein d'une assemblée.

C'est pourquoi, alors que l'on insiste beaucoup pour revaloriser le rôle du parlement, il me paraît difficile de refuser cet amendement, refus qui apparaîtrait comme une défiance de principe à l'égard de l'institution parlementaire. A l'heure où la Constitution européenne fait des Parlements nationaux des acteurs de la politique de l'Union, il serait peu défendable de s'opposer à l'adaptation de nos procédures en ce sens. De ce point de vue, l'article 88-5 prévu par le projet de loi et qui permet un contrôle *a priori* du respect du principe de subsidiarité n'est aucunement suffisant parce que ce contrôle s'exercera dans des délais trop courts et que mené au titre de la subsidiarité il ne s'apparente nullement au contrôle politique que chacune des chambres peut exercer en application de l'article 88-4. En outre, les documents transmis par les instances européennes au titre de l'article 88-5 ne seront pas les mêmes que ceux

transmis obligatoirement par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 puisque ce dernier porte sur les projets comportant des dispositions législatives au sens français du terme et l'article 88-5 sur les projets législatifs dans leur acception européenne.

C'est pourquoi je vous proposerai de voter cet amendement qui me paraît compléter utilement le projet de loi constitutionnelle et s'inscrire dans une continuité de pensée puisque en 1999, lors des débats parlementaires relatifs à la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam, des amendements avaient été déposés dans le même sens par MM. André, Séguin, Debré ou Guillaume à l'Assemblée nationale, Barnier, de Rohan, Gélard au Sénat. Sans doute y avait-il des nuances dans ces textes, mais l'idée était bien de permettre soit que certains organes de l'Assemblée demandent et obtiennent la transmission de tout document européen pour pouvoir ensuite voter une résolution le cas échéant, soit de prévoir la transmission obligatoire de tous les documents européens sans réelle exclusive.

En ce domaine, il faut raison garder et je crois que nos collègues européens nous observeraient avec curiosité si nous refusions de franchir ce petit pas vers un meilleur contrôle des actes européens.

Pour conclure, il y a dix ans, on pouvait lire ces lignes dans la revue *Commentaire* : « Dans sa lutte tardive pour être partie prenante dans les décisions communautaires, le Parlement n'a guère d'alliés. Les institutions communautaires ? Elles se sont fort bien passées de lui depuis trente ans. Elles n'ont rien à gagner à ce que le législateur national interfère dans un processus de décision de plus en plus rapide et efficace (...). Les administrations françaises ? Elles aussi vivent depuis un tiers de siècle en harmonie avec l'esprit de « despotisme éclairé » qui prévaut à Bruxelles et ont pris l'habitude de relations directes avec les fonctionnaires communautaires, notamment pour contourner les résistances des députés ou des sénateurs (...). Le Parlement européen ? Il aura de plus en plus tendance à estimer que lui seul détient la légitimité démocratique en Europe. Le Gouvernement ? Ses membres multiplient les bonnes paroles, qui ne rendent pas toujours un son très vrai »<sup>(1)</sup>.

En 2004, notre Parlement s'est découvert de nouveaux alliés européens et la Constitution de l'Union scelle avec eux un nouveau pacte. Nous formons le vœu qu'en 2005, avec la présente révision constitutionnelle, ce mouvement trouve un écho dans nos institutions.

---

(1) Michel Mopin, « Le Parlement et l'Europe à travers trois Républiques », *Commentaire*, n° 64, hiver 1993-1994, pp. 759-760.

## **C - ... En donnant au peuple français le pouvoir de se prononcer sur les frontières de l'Union**

### *1) L'engagement pris par le Président de la République*

A la suite du débat qui s'est engagé sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, le Président de la République a souhaité que notre Constitution prévoit, de manière définitive, que toute nouvelle adhésion d'un Etat à l'Union européenne fera l'objet, au préalable, d'une approbation du peuple français par la voie du référendum.

Une telle disposition a deux vertus. La première est d'affirmer clairement qu'en tout état de cause nos concitoyens pourront décider directement de l'adhésion ou non de la Turquie à l'Union européenne dans dix, quinze ou vingt ans. Ainsi les craintes éprouvées par les Français sur cette question pourront être apaisées dans une certaine mesure.

Son second intérêt est évidemment démocratique. Alors que l'Union européenne va devenir un espace politique de plus en plus intégré, il est cohérent de donner aux Français la possibilité de s'exprimer directement sur la question de l'extension de cet ensemble politique auquel ils appartiennent. On ne peut à la fois prôner un renforcement des procédures démocratiques au sein de l'Union et ne pas se satisfaire de ce dispositif.

Le risque est évidemment que les Français se mobilisent peu à l'occasion d'un référendum sur l'adhésion d'un ou plusieurs nouveaux Etats. On peut, à ce propos, évoquer le précédent de 1972 où sur 30 millions d'électeurs inscrits seuls 15 millions avaient voté, dont 10 millions en faveur de l'entrée dans la Communauté du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège. Nous pensons cependant que l'Europe est aujourd'hui bien plus au cœur des préoccupations de nos concitoyens et qu'ils n'hésiteront pas à se mobiliser le moment venu.

### *2) Le dispositif du projet de loi (articles 88-5 puis 88-7 de la Constitution du 4 octobre 1958 – article 4 du projet de loi)*

Le projet de loi constitutionnelle contient trois dispositions relatives à l'organisation d'un référendum avant l'adhésion d'un nouvel Etat membre.

Avant l'entrée en vigueur du traité constitutionnel européen, c'est un nouvel article 88-5, introduit par l'article 2 du projet, qui s'appliquera. Il prévoit

que « *Tout projet de loi* <sup>(1)</sup> *autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République* » On observe qu'est encore utilisée ici la dénomination « Communautés européennes » qui devrait disparaître après l'entrée en vigueur de la Constitution européenne. Seule l'Union européenne subsistera.

Ce type de référendum constituera donc une nouvelle catégorie de consultation populaire à côté de celles mentionnés aux articles 11 et 89 de la Constitution.

Le second alinéa de l'article 2 du projet de loi amende l'article 60 de la Constitution qui dispose que : « *Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et en proclame les résultats.* ». Dans la mesure où l'on introduit ici une troisième catégorie de référendums, il est nécessaire d'étendre les compétences actuelles du Conseil constitutionnel aux opérations de référendum du titre XV de la Constitution. Il importe ici de mentionner le référendum du titre XV et non de l'article 88-5 – alors que l'on vise bien les articles 11 et 89 de la Constitution et non les titres II et XVI dans lesquels ils apparaissent – pour une raison simple. L'article 3 du projet de loi constitutionnelle entend modifier la structure du titre XV en cas d'entrée en vigueur du second traité de Rome. Dans ce cas, l'article 88-5 créé par l'article 2 du projet de loi deviendrait un article 88-7. En faisant référence de manière globale au titre XV, on évite ainsi une nouvelle coordination à l'article 60 de la Constitution.

L'article 4 du projet de loi constitutionnelle prévoit enfin que de tels référendums ne seront pas obligatoires pour « *les adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004* ». La formule est sibylline. Elle a pour objet de faire en sorte que le processus d'adhésion de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie ne soit pas soumis aux dispositions des articles 88-5 puis 88-7.

Le Gouvernement justifie cette disposition par l'idée qu'il ne faut pas troubler le cours des négociations d'adhésion avec ces trois pays. Nous devons avouer que le lien établi entre le bon déroulement de ces négociations et la procédure de ratification qu'adoptera *in fine* la France n'est pas patent, d'autant qu'on ne sent pas monter un sentiment très hostile dans notre pays à l'entrée de ces trois Etats dans l'Union européenne.

Il est vrai toutefois que l'adhésion de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie ne met pas en cause réellement la question des frontières ultimes de l'Union européenne. Il sera sans doute plus pertinent de consulter nos concitoyens

---

(1) On constate que seuls les projets de loi sont mentionnés. Une proposition de loi autorisant une telle ratification n'aurait pas sa place dans ce dispositif, car par hypothèse, une proposition examinée et adoptée par les assemblées, ne serait pas soumise à référendum. Mais il s'agit là d'un cas d'école.

lorsqu'il s'agira de s'interroger sur l'entrée de pays dont le lien avec le continent européen n'est pas manifeste.

## CONCLUSION

Dans une Europe élargie, soumise à des forces diverses, le risque de dislocation existe. L'adoption d'une Constitution sera, pour nous, le gage de la préservation du projet européen, par-delà les vicissitudes de l'histoire. Elle constituera de la part des peuples de l'Europe un acte de foi en leur destin commun. Dans cette aventure, la France ne peut trahir sa vocation. En votant le projet de loi constitutionnelle proposé par le Gouvernement, nous, parlementaires, ferons un premier pas vers l'adoption par la France de la Constitution européenne.





## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 12 janvier 2005.

Après l'exposé du Rapporteur, **Le Président Edouard Balladur** a suggéré à titre liminaire que les débats portent sur les adaptations de la Constitution française rendues nécessaires par la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, plutôt que sur le contenu du traité lui-même.

**M. Jacques Myard** a déclaré que ces deux débats étaient inséparables, car l'on ne pouvait supposer le traité ratifié avant de réviser la Constitution. Ce traité change la nature de l'Union européenne et en fait une construction de type fédéral. La décision du Conseil constitutionnel sur la compatibilité du traité avec la Constitution française a de quoi surprendre, lorsque l'on connaît les positions individuelles de ses membres, dont certains ont opéré un revirement total. Les amendements déposés par le Président vont dans le bon sens, mais il sont insuffisants, car ils font du Parlement un donneur d'avis sans suite, inséré dans un processus de décision fédéral. Ce sont les Etats qui doivent décider souverainement quelle est la norme applicable et non pas un centre qui leur est extérieur.

M. Jacques Myard a ensuite indiqué qu'il défendrait en séance publique une question préalable afin de dénoncer le caractère contre-nature de la construction européenne, qui ne répond pas au défi que représente l'élargissement.

**M. François Loncle** a fait part de son accord avec la position du Président Edouard Balladur en estimant qu'il était justifié que la Commission des Affaires étrangères se prononce sur le projet de loi constitutionnelle et non sur le traité. Si l'article 1<sup>er</sup> et l'article 3 du texte sont globalement satisfaisants du point de vue des droits du Parlement français, en revanche, les articles 2 et 4, en prévoyant que les futurs élargissements de l'Union seront soumis au référendum, constituent une atteinte inacceptable aux principes de la démocratie représentative. Il s'agit là d'une facilité politique introduite dans la Constitution dans la perspective de l'adhésion d'un seul pays, qui pourrait déboucher sur la multiplication des référendums à l'avenir. Pour quelles raisons le projet prévoit-il cette procédure uniquement pour les élargissements postérieurs à celui intéressant la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie ? Cette disposition constitue une anomalie qui porte atteinte à l'équilibre des pouvoirs et le groupe socialiste déposera des amendements afin de revenir sur ces dispositions absurdes.

**M. Hervé de Charette** a souscrit aux propos de M. François Loncle en déclarant qu'il n'était pas raisonnable de soumettre systématiquement les adhésions ultérieures à la procédure du référendum. Il ne faut pas utiliser la

Constitution pour résoudre des problèmes politiques circonstanciels liés à l'adhésion de la Turquie, car ceux qui sont aujourd'hui concernés par ces questions n'auront pas à mettre en œuvre les dispositions de la Constitution qui prévoient le recours systématique à la procédure référendaire. A cet égard, l'organisation d'un référendum sur l'adhésion des pays balkaniques inspire des doutes et il convient de poser la question de l'opportunité de ces dispositions.

**M. Jacques Godfrain** a jugé que le Rapporteur pour avis n'avait pas suffisamment fait cas des articles du projet de loi constitutionnelle renforçant les pouvoirs du Parlement en matière de respect de la subsidiarité. Il s'agit d'un principe très fort et le dispositif prévu par le projet de révision répond aux préoccupations défendues par le Rapporteur pour avis dans ses amendements. Il aurait souhaité, sur ce point, que la Commission des Affaires étrangères soit éclairée par l'avis du Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

**Mme Elisabeth Guigou** a rappelé qu'il fallait réviser la Constitution pour pouvoir ratifier le traité constitutionnel européen, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel. Le fait que le Parlement puisse contrôler l'application du principe de subsidiarité constitue un élément positif qui s'inscrit dans le prolongement des avancées du traité de Maastricht. L'extension des compétences de l'Union dans le domaine de la justice et de la sécurité est extrêmement positive. Il faut en revanche s'interroger sur l'opportunité des articles 2 et 4 du projet de loi constitutionnelle, qui prévoient le recours systématique au référendum pour autoriser la ratification des traités d'élargissement. Ces articles n'étaient pas nécessaires au regard de la décision du Conseil constitutionnel. Ils risquent par ailleurs de lier le débat sur le traité constitutionnel européen avec celui sur l'adhésion de la Turquie. Il s'agit en outre d'un dessaisissement supplémentaire des deux assemblées. Enfin, les amendements présentés par le Rapporteur pour avis permettent d'impliquer davantage le Parlement français dans les questions européennes en lui offrant la possibilité de se prononcer sur les questions économiques et financières ou sur les questions liées aux élargissements de l'Union. Mais ces amendements ne sont-ils pas en fait une compensation au dessaisissement des assemblées par la systématisation de la procédure référendaire ? Il importe d'éviter que la question de l'élargissement ne pollue le débat car il est souhaitable que le oui l'emporte au référendum.

**Le Président Edouard Balladur** a fait observer qu'il était tout aussi possible d'affirmer que la disposition prévoyant le recours systématique au référendum pour les adhésions ultérieures de nouveaux Etats à l'Union permettait de dissocier la ratification du traité de la question de l'élargissement.

**M. Pierre Lequiller** a tout d'abord insisté sur le fait qu'il fallait déconnecter le problème des élargissements futurs de l'Union européenne de la question de l'adoption de la Constitution européenne et que l'article 2 du projet de loi constitutionnelle prévoyant de soumettre à référendum tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union

européenne allait dans ce sens. S'agissant du contrôle du principe de subsidiarité prévu à l'article 3 du projet de loi constitutionnelle, il constitue un très réel renforcement du rôle du Parlement en matière européenne. Les citoyens français verront que le Parlement prend position sur tous les textes européens de caractère législatif ou réglementaire au titre de la législation française par la voie des dispositions du nouvel article 88-6.

En réponse aux observations de Mme Elisabeth Guigou, M. Pierre Lequiller a indiqué que les orientations budgétaires faisaient bien partie des textes soumis obligatoirement aux assemblées au titre de l'article 88-4, qu'elles étaient étudiées par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et pouvaient faire l'objet de résolutions.

Enfin, concernant les amendements présentés par MM. Edouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette, il a estimé qu'ils pouvaient avoir une incidence sur l'équilibre institutionnel entre les pouvoirs exécutif et législatif. La possibilité ainsi offerte au Parlement de voter des résolutions sur tous les projets d'actes européens, y compris ceux relatifs aux négociations portant sur les traités, apparaît difficilement compatible avec l'article 52 de la Constitution selon lequel le Président de la République négocie et ratifie ces traités. Certes les résolutions qui pourraient être ainsi prises n'auraient pas de valeur juridique, mais un poids politique tel qu'il serait difficile alors au Président de la République de passer outre ce qui constituerait une forme de mandat. Personne ne peut nier qu'un vote négatif du Parlement sur l'ouverture des négociations avec la Turquie avant le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 aurait remis en question le pouvoir de négociation du Président de la République. Ainsi, M. Henri Nallet, ancien Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne avait mis en garde contre une telle dérive lors des débats de 1998 et 1999 sur la loi constitutionnelle préalable à la ratification du traité d'Amsterdam. Par ailleurs, il faut noter que dans d'autres démocraties et notamment dans les régimes parlementaires, cette pratique n'existe pas. Ainsi, en Grande-Bretagne, il n'y a pas eu de vote à la Chambre des Communes avant le Conseil européen de décembre dernier, ni aux Pays-Bas, ni encore au Danemark, où cependant la commission s'est réunie sur ce thème.

Pour ces raisons, M. Pierre Lequiller a indiqué qu'il était défavorable aux amendements présentés par MM. Edouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette mais qu'il voterait l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, étant favorable à l'adoption du projet de Constitution européenne.

**M. Jean-Jacques Guillet** a fait observer que, depuis des années, on avait constaté l'existence d'une fracture importante entre les citoyens de l'Union européenne et le mode de construction de l'Europe. Dans l'état actuel des choses, il faut reconnaître que ce qui est proposé permet au moins en partie de réduire cette fracture. En outre, les amendements présentés par MM. Edouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette vont dans le même sens que les dispositions

contenues dans la Constitution européenne et dans le projet de loi renforçant le rôle des Parlements nationaux.

S'agissant de la remise en cause des pouvoirs de négociation du Président de la République, il faut reconnaître qu'existe, depuis plusieurs années, une ambiguïté : la politique européenne ressort-elle véritablement de la politique étrangère ? Les Etats susceptibles de rejoindre l'Union européenne sont en nombre limité et adopter l'article 4 reviendrait à prendre une mesure discriminatoire à l'encontre d'un pays quel qu'il soit. En outre, hormis pour la Grèce, aucun élargissement n'a porté sur un seul pays uniquement, mais toujours sur plusieurs Etats.

**M. François Bayrou** a indiqué qu'il soutenait avec force les amendements présentés par MM. Edouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette, soulignant qu'ils faisaient écho à une discussion qui avait eu lieu récemment au sein de la Commission des Affaires étrangères. Les sujets européens sont désormais éminemment nationaux. Si l'on veut que la démocratie et le Parlement français soient reconnus à la dimension qui devrait être la leur, il faut leur permettre de les évoquer et de se prononcer par des résolutions. Si ce texte avait été en vigueur au moment de la discussion préalable au Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004, la capacité de négociation des autorités françaises aurait été renforcée et l'opinion publique aurait considéré que sa représentation nationale avait exprimé son sentiment.

Il s'est dit persuadé que l'article 2 du projet de loi constitutionnelle n'était là que de manière conjoncturelle pour résoudre une difficulté politique à laquelle le Gouvernement est confrontée. L'idée d'organiser un référendum sur la Turquie est née de considérations de pure opportunité et comporte un risque : celui de voir un peuple dire non à un autre peuple.

**Mme Martine Aurillac** a estimé que, certes il y avait une part de circonstances dans le projet de loi constitutionnelle, mais que l'article 2 pouvait néanmoins permettre d'éviter des amalgames abusifs. Si les amendements présentés par MM. Edouard Balladur, Roland Blum et Hervé de Charette ne constituent pas un bouleversement fondamental des institutions, ils mettent cependant en cause l'équilibre entre les pouvoirs dans la mesure où ils peuvent créer une compétence liée pour le Gouvernement. Ayant noté que les actes européens de valeur normative faisaient déjà partie des documents soumis au Parlement, elle a souhaité savoir quels autres documents pourraient être demandés par celui-ci. Puis, elle s'est interrogée sur la lourdeur supplémentaire qu'induirait une telle tâche et sur les problèmes d'organisation du travail que cela pourrait poser.

**M. Axel Poniatowski** a déclaré qu'il était favorable au traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il a, en revanche, fait part de sa réserve sur les amendements proposés par le Rapporteur pour avis en estimant qu'ils n'étaient pas innocents et que leur adoption conduirait à lier le Gouvernement par les

résolutions parlementaires. Il est, en effet, difficilement concevable pour un Gouvernement de ne pas respecter le vote des assemblées parlementaires sans essuyer les critiques de l'opinion. Par ailleurs, cette procédure pourrait affaiblir la position des ministres dans les négociations. La force de la France réside dans ses institutions et dans le poids du Président de la République. Pour ces raisons, M. Axel Poniatowski a indiqué qu'il était prêt à se rallier à la proposition du Rapporteur pour avis à condition que la demande de transmission de textes européens émane des deux tiers des membres de l'assemblée concernée. Faute d'un tel seuil, les assemblées pourraient être submergées par la transmission de ces textes, ce qui nuirait à leur bon fonctionnement.

**M. Guy Lengagne** a fait remarquer que la procédure référendaire pouvait tout aussi bien poser des problèmes aux gouvernements en rappelant qu'au Danemark, le peuple s'était opposé à l'euro. Il a fait part de son accord avec les propositions du Rapporteur pour avis et a indiqué qu'il s'opposait, en revanche, à l'article 2 du projet de loi, qui aboutit, comme l'a indiqué M. François Bayrou, à opposer les peuples les uns aux autres à travers la procédure référendaire. Il n'est, par ailleurs, pas certain par exemple que l'organisation d'un référendum sur l'adhésion de la Macédoine soit de nature à mettre un terme à la désaffection des citoyens pour la chose publique. Enfin, il a indiqué qu'il proposerait de sous-amender les amendements du Rapporteur pour avis, afin de permettre également au Président de la Délégation pour l'Union européenne de demander la transmission des documents européens n'entrant pas dans le champ de l'actuel article 88-4.

**M. Hervé de Charette** a estimé que les Parlements nationaux devaient être de plus en plus présents dans les débats européens. Il ne serait pas logique qu'ils soient à l'écart du processus historique qui conduit au renforcement des pouvoirs de l'Union. Le nouvel article 88-5 de la Constitution qui permet au Parlement de se prononcer au regard du principe de subsidiarité n'a rien à voir avec les amendements proposés, puisqu'il vise les décisions européennes qui sont hors du champ de compétence de l'Union. En revanche, les amendements proposés ne portent que sur les actes et documents qui entrent dans la compétence de l'Union et qui doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part des autorités nationales. Il s'agit d'amendements modestes, car les résolutions votées par les assemblées n'ont pas de pouvoir contraignant. L'argument selon lequel ces amendements modifient l'équilibre institutionnel est surréaliste. En prévoyant que le Président de la République signe et négocie les traités, le constituant souhaitait, en 1958, clarifier la répartition des compétences au sein de l'exécutif, entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, non pas de changer les rapports entre l'exécutif et le législatif, qui intervient toujours pour autoriser la ratification des traités. Ces amendements visent à permettre une plus grande implication du Parlement français dans les questions européennes et il serait sage de les adopter.

**M. François Bayrou** a estimé que le fait pour le Parlement de donner son avis sur des négociations européennes, y compris en amont, constituait un retour à l'équilibre normal des pouvoirs dans notre Constitution. Si,

conformément à l'article 52 de la Constitution, c'est le Président de la République qui négocie et ratifie les traités, l'article 53 ajoute que celui-ci ne peut les ratifier qu'en vertu d'une loi. Il serait plus raisonnable que le Parlement puisse exprimer son avis avant la conclusion des négociations car, dans le cas contraire, la seule solution serait alors, pour lui, l'adoption ou le rejet du traité *in fine*. Cette révolution est nécessaire. Elle permettra de donner au Gouvernement l'appui du peuple français lors des négociations européennes ultérieures.

**Le Président Edouard Balladur** a indiqué que le dispositif sur la subsidiarité ne concernait que les actes normatifs de l'Union, alors que les amendements qu'il a déposés avec MM. Hervé de Charette et Roland Blum ne concernaient pas uniquement ces actes, mais qu'ils incluaient en revanche les documents de l'Union ayant une portée politique majeure. Il est inexact de considérer que le vote d'une résolution constitue une contrainte excessive pour le pouvoir exécutif et le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles n'avaient pas de portée contraignante. Ces amendements ne remettent donc pas en cause l'équilibre institutionnel. Enfin, l'exemple de la CED sous la IV<sup>e</sup> République et celui des accords de *Blair House* sous la V<sup>e</sup> montrent tout l'intérêt pour l'exécutif d'un dialogue avec le Parlement pendant la phase de négociation. Ce dialogue, d'autant plus nécessaire dans le domaine européen, ne bride en rien les prérogatives de l'exécutif.

En réponse aux différents intervenants, **M. Roland Blum, Rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

— on pourrait dresser une longue liste des documents européens qui ne sont pas obligatoirement transmis par le Gouvernement aux assemblées. Parmi eux, figurent, par exemple, le mandat des négociateurs européens dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce ou certaines communications de la Commission européenne sur les perspectives financières ;

— les amendements présentés par MM. Edouard Balladur, Hervé de Charette et par le Rapporteur pour avis sont la transcription d'une proposition de loi constitutionnelle qui a été déposée avant le projet de loi du Gouvernement et avant que le Président de la République prenne l'engagement d'introduire dans la Constitution une disposition imposant le recours au référendum avant toute nouvelle adhésion. Dans ces conditions, on ne peut soutenir que ces amendements seraient, dans l'esprit de leurs auteurs, une manière de compenser ce dessaisissement du Parlement au profit de la voie référendaire ;

— ces amendements s'inscrivent dans un mouvement, engagé en 1992 et relayé en 1999, consistant à renforcer les pouvoirs du Parlement en contrepartie de l'accroissement des pouvoirs de l'Union européenne ;

— les procédures de l'article 88-4 et du futur article 88-5, relatif au contrôle de subsidiarité, ne relèvent pas de la même logique. L'article 88-4 organise une forme de contrôle politique par les assemblées françaises qui ne sont

alors contraintes par aucun délai d'examen impératif. L'article 88-5 instaure, en revanche, un contrôle de nature essentiellement juridique et même juridictionnel dans son second alinéa puisqu'il prévoit la possibilité pour les assemblées de saisir la Cour de justice. De plus, le contrôle *a priori* prévu par cet article impose, dans le délai très court de six semaines, une coordination entre les différents parlements nationaux pour contraindre la Commission européenne à reprendre son projet d'acte. Enfin, les documents transmis au titre des articles 88-4 et 88-5 ne seront pas les mêmes puisque, aujourd'hui, le premier article n'impose que la transmission des projets comportant des dispositions de nature législative au sens français du terme et le second ne portera que sur des projets d'actes législatifs européens. Les deux champs d'application ne se superposent donc pas.

— on ne peut pas raisonnablement affirmer que ces deux amendements porteront atteinte à l'équilibre des institutions et aux prérogatives du Président de la République alors que celui-ci est sorti considérablement renforcé du passage au quinquennat, que le Gouvernement maîtrise l'ordre du jour et que le phénomène majoritaire reste le fondement de notre régime politique. Des résolutions purement indicatives ne pourront conduire à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement ;

— les questions européennes ne relèvent plus de la politique étrangère alors que plus de 60 % de nos normes sont issues directement ou indirectement du droit communautaire et touchent la vie quotidienne de nos concitoyens en matière de commerce, de consommation, d'agriculture...

*La Commission des Affaires étrangères est passée ensuite à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (Article 88-1 de la Constitution) : *Autorisation de participer à l'Union européenne régie par le traité établissant une Constitution pour l'Europe :*

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article sans modification.

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** (article 88-4 de la Constitution) : *Renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement en matière européenne :*

La Commission a examiné un amendement de MM. Edouard Balladur, Hervé de Charette et de M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, prévoyant que le Gouvernement était tenu de transmettre aux assemblées parlementaires les projets ou propositions d'actes ne comportant pas de dispositions de nature législative ou tout autre document émanant d'une institution européenne sur la demande du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, du Président de l'une des commissions permanentes de ces assemblées ou de soixante députés ou soixante sénateurs.

La Commission a d'abord repoussé un sous-amendement de M. Axel Poniatowski prévoyant que la demande de transmission d'un texte européen par le Gouvernement ne pourrait émaner que des deux tiers des membres de l'une ou l'autre des assemblées. Elle a également examiné un sous-amendement de M. Guy Lengagne ajoutant le Président de la Délégation pour l'Union européenne à la liste des organes habilités à demander la soumission d'un document européen. Après que M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, eut observé que le préalable à l'adoption d'une telle disposition devait être la reconnaissance par la Constitution de l'existence même de cette Délégation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et ce dont la Commission n'a pas été saisie par voie d'amendement, le sous-amendement a été retiré par son auteur. Le Président Edouard Balladur a fait savoir qu'il n'était pas personnellement hostile à une reconnaissance de la Délégation pour l'Union européenne dans la Constitution et à ce que son Président puisse disposer du droit de demander et d'obtenir la transmission de tout texte européen.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement de MM. Edouard Balladur, Hervé de Charette et M. Roland Blum, Rapporteur pour avis (**amendement n° 2**).

**Article 2** (articles 60 et 88-5 de la Constitution) : *Adoption des projets de loi autorisant la ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne par la voie du référendum :*

Après que M. François Loncle eut indiqué que son groupe voterait contre cette disposition, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article sans modification.

**Article 3** : *Modification du titre XV de la Constitution du 4 octobre 1958 après l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe :*

Après que le Rapporteur pour avis eut précisé que cet amendement était identique à celui adopté après l'article 1<sup>er</sup> mais pour la période qui suivra l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, la Commission a *adopté* l'amendement de MM. Edouard Balladur, Hervé de Charette et de M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, (**amendement n° 3**) modifiant l'article 88-4 de la Constitution en prévoyant que le Gouvernement était tenu de transmettre aux assemblées parlementaires les projets ou propositions d'actes ne comportant pas de dispositions de nature législative ou tout autre document émanant d'une institution européenne sur la demande du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, du Président de l'une des commissions permanentes de ces assemblées ou de soixante députés ou soixante sénateurs.

La Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.



**Article 4 :** *Entrée en vigueur des dispositions imposant l'adoption par voie référendaire des projets de loi autorisant la ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne :*

Après que son auteur eut considéré que les dispositions de l'article 88-5 et de l'article 88-7 de la Constitution introduits par les articles 2 et 3 du projet de loi devaient entrer en vigueur sans délai, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Jacques Guillet tendant à la suppression de l'article 4. Elle a ensuite *émis un avis favorable* à l'adoption de cet article sans modification.

*Puis la Commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi (n° 2022) ainsi modifié.*

---



## TABLEAU COMPARATIF

### Projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p>Constitution</p> <p><i>Art. 88-1.</i> — 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.</p> <p><i>Art. 88-4.</i> — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Il est ajouté à l'article 88-1 de la Constitution un second alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004. »</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></p> <p>Le premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>... européenne. <i>Il y est tenu lorsque le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, le Président de l'une des commissions permanentes de ces assemblées, ou soixante députés ou soixante sénateurs le demandent.</i></p> <p><b>(amendement n° 2)</b></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. 60.</i> — Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et en proclame les résultats.</p>	<p>—</p> <p>Article 2</p> <p>I - Il est ajouté au titre XV de la Constitution un article 88-5 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 88-5.</i> — Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République. »</p> <p>II — A l'article 60 de la Constitution, les mots : « et en proclame les résultats. » sont remplacés par les mots : « et au titre XV. Il en proclame les résultats. »</p>	<p>—</p> <p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 88-1.</i> — <i>cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle.</i></p>	<p>Article 3</p> <p>A compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le titre XV de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Titre XV</p> <p>« De l'union européenne</p> <p>« <i>Art. 88-1.</i> — Dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004, la France participe à l'Union européenne, constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences.</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 88-2.</i> — 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.</p>	<p>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</p>	

**Texte en vigueur**

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.

*Art. 88-3.* — Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

*Art. 88-4.* — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

**Texte du projet de loi constitutionnelle**

« *Art. 88-2.* — La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

« *Art. 88-3.* — Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

« *Art. 88-4.* — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des institutions européennes comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution européenne.

« Selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

« *Art. 88-5.* — L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent voter, le cas échéant en dehors des sessions, selon les modalités fixées par leur règlement, une résolution portant avis motivé sur la

**Propositions de la Commission**

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

Compléter le premier alinéa de cet article par la phrase suivante :

... européenne. Il y est tenu lorsque le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, le Président de l'une des commissions permanentes de ces assemblées, ou soixante députés ou soixante sénateurs le demandent.

**(amendement n° 3)**

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi  
constitutionnelle

Propositions de la Commission

conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. La résolution est adressée par le Président de l'assemblée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de l'Union européenne. Le Gouvernement en est tenu informé.

« Chaque assemblée peut, dans les mêmes conditions, former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

« Art. 88-6. — Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

« Art. 88-7. — Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. »

Article 4

L'article 88-5, dans sa rédaction en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et l'article 88-7 de la Constitution ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

*(Alinéa sans modification).*

Article 4

*(Sans modification).*

**AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

*Article 4*

**Amendement présenté par M. Jean-Jacques Guillet :**

Suppression de l'article.





## **ANNEXES**

- DECISION N° 2004-505 DC DU 19 NOVEMBRE 2004**
- PROTOCOLE SUR LE ROLE DES PARLEMENTS  
NATIONAUX DANS L'UNION EUROPEENNE**
- PROTOCOLE SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE  
SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE**
- TABLEAU DES ACTES JURIDIQUES DE L'UNION EUROPEENNE  
APRES L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION**

---

N° 2023 – Rapport sur le projet de loi constitutionnelle (n° 2022), modifiant le titre XV de la Constitution (Roland Blum)