

SEANCE DU MARDI 29 DECEMBRE 1976

-----  
Compte-rendu  
----

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les membres du Conseil.

Le Président indique que la séance sera consacrée à l'examen, en application de l'article 54 de la Constitution, de la conformité à la Constitution, de la Décision prise par le Conseil des Communautés Européennes le 20 septembre 1976 et de l'Acte qui y est annexé, soumise au Conseil par la lettre du Président de la République dont il lit le texte:

"Paris, le 3 décembre 1976

Monsieur le Président,

Ainsi que je vous l'annonçai par ma lettre du 5 novembre 1976, le Gouvernement a l'intention de demander au Parlement, qui, en vertu de l'article 53 de la Constitution, doit connaître des traités ou accords portant notamment sur l'organisation internationale, l'autorisation d'approuver la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct.

En application de l'article 54 de la Constitution, j'ai l'honneur de demander au Conseil Constitutionnel si la ratification de cet engagement international peut intervenir ou non sans révision de la Constitution.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments de haute considération.

V. GISCARD d'ESTAING "

Le rapport de cette affaire sera présenté par M. GOGUEL.

M. COSTE-FLORET demande s'il y a eu sur ces affaires des observations présentées par la Présidence de la République, par le Premier Ministre.

Il lui est répondu que tel n'a pas été le cas mais que simplement le Quai d'Orsay a donné des indications à la demande du rapporteur sur les réserves danoises.

.../.

M. GOGUEL présente son rapport :

Pour répondre à cette question, le Conseil constitutionnel devra déterminer si la décision du Conseil des Communautés Européennes dont il s'agit ainsi que l'Acte qui lui est annexé et qui en est inséparable, comporte ou non des clauses contraires à la Constitution de la République Française .

Mais cette saisine pose une question préalable : la Décision et l'Acte du 20 septembre 1976 constituent-ils un "engagement international" au sens de l'article 54 de la Constitution ?

Je me propose d'examiner cette question dans la suite de ce rapport.

Je crois cependant utile, avant d'aborder ce problème de recevabilité, et celui de l'étendue de la compétence de notre Conseil en l'espèce, qui lui est lié.

I - De rappeler rapidement l'historique du problème de l'élection directe des représentants à l'Assemblée des Communautés.

II - Je traiterai ensuite le problème de la recevabilité de la saisine et celui de l'étendue de la compétence du Conseil dans l'espèce qui nous est soumise.

III - J'indiquerai alors sommairement comment le problème qui nous est soumis se pose au regard des textes constitutionnels en vigueur dans les Etats membres des Communautés autres que la France.

IV - J'analyserai ensuite les clauses de l'Acte du 20 septembre 1976 en recherchant si certaines d'entre elles sont ou ne sont pas contraires à des dispositions de notre Constitution.

V - J'examinerai enfin le problème posé, au regard du principe de réciprocité, par les réserves de certains Etats de la Communauté.

VI - Pour terminer, et avant de conclure, j'exposerai les raisons pour lesquelles j'ai rédigé comme je l'ai fait le projet de Déclaration que j'aurai l'honneur de soumettre à votre approbation.

## I - HISTORIQUE

Indépendamment de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, dont l'existence, le rôle et le mode de recrutement n'ont rien à voir avec le problème soumis au Conseil constitutionnel, c'est dans le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier qu'apparaît pour la première fois une disposition instituant une Assemblée Européenne :

- Article 21 de ce Traité:(texte initial 18 avril 1951  
"l'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an ou élus au suffrage universel direct selon la procédure fixée par chaque haute partie contractante."

En fait, aucun des six Etats de la C.E.C.A. n'a eu recours au suffrage universel direct pour faire élire ses représentants à l'Assemblée Commune de la C.E.C.A., et c'est le système de la désignation de délégués au sein des Parlements nationaux qui a été constamment appliqué en la matière.

A deux reprises, cependant, l'Assemblée Commune a pris position en faveur du recours au suffrage universel direct : le 19 mai 1954 elle a adopté une résolution prenant "acte, avec satisfaction, de la déclaration des six ministres des affaires étrangères, en date du 4 mai 1954, selon laquelle les six gouvernements, aussitôt après l'entrée en vigueur de la Communauté Européenne de défense, prendraient les dispositions nécessaires pour substituer à l'Assemblée Commune une Assemblée élue au suffrage universel en vue de renforcer le contrôle démocratique sur les Communautés Européennes existantes ou en voie de création".

Le 2 décembre 1954 - c'est-à-dire postérieurement au rejet par l'Assemblée nationale française du projet de Communauté européenne de défense -, l'Assemblée Commune a encore demandé à son bureau de la saisir d'un projet de constitution d'un groupe de travail chargé de lui faire rapport notamment sur "la procédure qui pourrait être proposée pour étudier les formules les plus opportunes et les plus efficaces pour assurer l'élection au suffrage universel des membres de l'Assemblée".

En somme, c'est depuis la création de la C.E.C.A. que, l'idée d'une telle élection directe a été formulée. Le Traité instituant la C.E.C.A. aurait permis qu'un des six Etats décidât d'y recourir. Aucun ne l'a fait, mais l'idée était dans l'air, et trouvait un certain nombre de défenseurs sur un plan d'ailleurs assez théorique.

Les articles 137 et 138 du Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne devaient reprendre l'idée, quoique avec une certaine prudence. Vous en connaissez les termes : ils instituent dans l'immédiat une Assemblée "formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque Etat membre" (alinéa 1 de l'article 138) ; mais l'alinéa 3 du même article dispose que l'Assemblée ainsi formée "élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres" et que "le Conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

Autrement dit, on renonce en 1957 au système du Traité de la C.E.C.A. , selon lequel un Etat membre aurait pu décider seul que ses représentants à l'Assemblée Commune seraient élus au suffrage universel direct, et non plus désignés par son Parlement : l'élection directe devra être le fait de tous les Etats membres et se faire "selon une procédure uniforme".

Mais on ne prend aucune décision immédiatement applicable : on prévoit au contraire - pour un avenir indéterminé - un système comportant trois étapes :

a) - élaboration d'un projet par l'Assemblée unique composée de délégués désignés par les Parlements nationaux.

b) - Décision du Conseil statuant à l'unanimité, mais décision qui ne constituera qu'une recommandation aux Etats membres.

c) - Adoption des dispositions ainsi recommandées, par chaque Etat membre, conformément à ses règles constitutionnelles.

Il faut signaler ici que les dispositions de l'article 138 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne sont reprises littéralement à l'article 108 du Traité instituant la Communautés Européenne de l'Energie Atomique ainsi qu'à l'article 2 de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes, signée à Rome le même jour que les deux Traités précités, article 2 qui modifie à cet effet l'article 21 du Traité instituant la C.E.C.A.

C'est en réalité le texte de cette Convention qui régit actuellement la matière - sous réserve des modifications apportées en 1972 à la composition de l'Assemblée unique des Communautés Européennes lors de l'entrée dans ces Communautés du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni-. Mais, pour la commodité de l'exposé, je mentionnerai seulement, dans la suite de ce rapport, l'article 138 du Traité de Rome, étant bien entendu, je le répète, que les termes de cet article se retrouvent littéralement à l'article 108 du Traité instituant la Communauté de l'Energie Atomique et à l'article 2 de la Convention du 25 mars 1957 concernant les institutions des Communautés.

Reprenons l'historique.

Les Traités et la Convention de Rome entrent en vigueur le 1er janvier 1959.

Dès l'année suivante, le 17 mai 1960, l'Assemblée unique élabore un premier projet de Convention sur l'élection de ses membres au suffrage universel direct.

Il est fort remarquable que ce projet d'il y a 16 ans et demi ne correspondait pas aux dispositions de l'article 138 du Traité de Rome : il prévoyait en effet une période transitoire au cours de laquelle un tiers des membres de l'Assemblée unique des Communautés Européennes auraient encore été désignés par les Parlements nationaux (ce qui aurait permis à tous les membres de l'Assemblée de continuer à y siéger, car son effectif aurait par ailleurs été triplé...) et au cours de laquelle les modalités de la procédure électorale, au lieu d'être uniformes, seraient réglées au niveau national, l'Assemblée devant elle-même arrêter les dispositions qui, après l'expiration de la période transitoire, régiraient "selon une procédure aussi uniforme que possible" l'élection des représentants.

Cette résolution de l'Assemblée, non conforme aux clauses des Traités, n'a été suivie d'aucun effet, le Conseil des Communautés Européennes n'ayant pas décidé - il n'aurait pu le faire qu'à l'unanimité - d'en recommander l'adoption aux Etats membres.

Le Conseil -peu après l'annonce par certains membres de l'Assemblée de leur intention de proposer à celle-ci de saisir la Cour de Justice des Communautés d'une procédure de carence - s'est borné le 12 mai 1969 à charger le Comité des Représentants Permanents de lui faire un rapport sur ce sujet. Au sommet de La Haye, les 1er et 2 décembre 1969, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont déclaré d'autre part que "le problème du mode d'élections directes continuerait à être examiné par le Conseil des Communautés".

En 1973, à la suite de l'élargissement de la Communauté, l'Assemblée unique des Communautés a chargé sa Commission politique de réexaminer son projet initial de 1960.

Mais c'est au "Sommet Européen" des 9 et 10 décembre 1974, à Paris, qu'ont été prises les positions nouvelles qui devaient aboutir en septembre 1976 à la Décision et à l'Acte qui sont aujourd'hui soumis au Conseil constitutionnel ; le point 12 du Communiqué de ce Conseil est, en effet, ainsi conçu : "Les Chefs de Gouvernement ont constaté que l'objectif, fixé par le Traité, de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée, devrait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée sur lesquelles ils souhaitent que le Conseil statue en 1976. Dans cette hypothèse, l'élection au suffrage universel direct devrait intervenir à partir de 1978".

Et ce point 12 énonce : "les compétences de l'Assemblée seront élargies notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés".

A peine plus d'un mois après la publication de ce Communiqué, le 14 janvier 1975, l'Assemblée unique des Communautés adopte un nouveau projet de convention, selon lequel, dans un premier temps, ses membres seraient élus selon une procédure électorale propre à chaque Etat. L'Assemblée ainsi élue devrait élaborer avant 1980 "un projet de procédure électorale uniforme" dont les modalités seraient alors arrêtées à l'unanimité par le Conseil des Communautés et recommandées à l'adoption par les Etats membres. Autrement dit, à l'Assemblée unique des Communautés Européennes prescrite en 1975, comme elle l'avait fait en 1960, à ne pas tenir compte des dispositions de l'article 138 du Traité de Rome.

Alors s'engage un processus de négociations qui se déroulent en fait au sein du "Conseil Européen" qui a pris la suite des "Sommetts" et, qui depuis 1974, se réunit régulièrement trois fois par an.

Les difficultés de cette négociation portent essentiellement sur le nombre des représentants de chaque Etat dans l'Assemblée. Par ailleurs, le Royaume Uni déclare qu'il ne peut pas s'engager à faire procéder dès 1978 à l'élection directe de ses représentants à l'Assemblée, et le Danemark qu'il ne peut s'engager à admettre que ses représentants à l'Assemblée ne soient pas obligatoirement des membres de son Parlement.

Finalement, l'accord se fait au Conseil Européen du 12 juillet 1976 à Bruxelles, mais les réserves britannique et danoise subsistent. Cet accord prend forme juridique par la Décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976 et par l'Acte qui lui est annexé. Décision et Acte qui ne mentionnent pas les réserves du Royaume Uni et du Danemark ...

Tel a été le déroulement des faits. Je voudrais maintenant les commenter.

Il est très remarquable que, dès qu'elle a été confrontée au problème de l'élection directe de ses membres, l'Assemblée unique des Communautés Européennes ne s'est plus sentie liée par les dispositions cependant précises des Traités. En 1960, elle introduit la notion d'une période transitoire, comportant coexistence en son sein de membres désignés par les Parlements nationaux et de membres élus directement, en même temps qu'elle renonce, pour cette période transitoire, à la procédure électorale uniforme, et qu'elle ne prévoit pour la période suivante qu'une procédure électorale "aussi uniforme que possible". En 1975, elle renonce, pour la première élection, à la procédure électorale uniforme en s'en remettant à l'Assemblée ainsi élue du soin d'élaborer avant 1980 cette procédure exigée par le Traité de Rome.

Il me paraît nécessaire d'avoir toujours présent à l'esprit le fait que le respect des stipulations d'un Traité est difficile à attendre de la part d'une Assemblée délibérante, on en comprend aisément les raisons, et l'expérience, en l'espèce, le prouve : aucun organe de contrôle... (préfet, sous-préfet, Conseil général).

Seconde remarque : si, de 1959 à 1974, l'affaire a été bloquée, c'est sans doute en raison de la position du gouvernement français, qui jugeait prématurée, tant sous la présidence du Général de Gaulle que sous celle de Georges Pompidou, la mise en oeuvre des stipulations du Traité relatives à l'élection directe des membres de l'Assemblée des Communautés. Il est probable que la constatation du fait que celle-ci, dès qu'elle abordait ce problème, ne tenait pas compte de la teneur du Traité, a été pour quelque chose dans cette position.

Mais, sauf les Pays-Bas, aucun des autres Etats membres des Communautés n'insistait pour que la question fût abordée.

C'est en décembre 1974, après l'élection de M. Giscard d'Estaing, que la position de la France s'est modifiée, ce qui a débloqué le processus.

Vous me permettez ici une remarque personnelle : le Sommet de Paris a eu lieu quelques semaines après la promulgation de la révision constitutionnelle permettant à 60 députés ou à 60 sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité à la Constitution d'une loi votée par le Parlement. Il était donc prévisible en décembre 1974 qu'à l'achèvement du processus alors envisagé, le problème de la constitutionnalité de la loi française organisant l'élection directe des représentants de la France à l'Assemblée des Communautés Européennes pourrait être posé devant notre Conseil.

Cependant, il ne semble pas que ce problème ait fait alors l'objet d'une étude sérieuse, le Quai d'Orsay s'étant borné à affirmer qu'aucun problème ne se posait, puisqu'il s'agissait simplement d'appliquer un Traité régulièrement ratifié ce qui, je tâcherai de vous le prouver, est une vue des choses extraordinairement superficielle. Le fait que nous soyons *venus* aujourd'hui par le Président de la République, alors qu'il y a moins de quinze mois le Ministre des Affaires Etrangères, dans une réponse à une question orale qui lui était posée à l'Assemblée nationale, affirmait qu'aucun problème d'ordre constitutionnel n'était posé par les négociations alors en cours en vue de l'élection directe des membres de l'Assemblée des Communautés, me paraît prouver, au minimum, que la réflexion initiale des services dits compétents a été très insuffisante...



## II - RECEVABILITE DE LA SAISINE

### COMPETENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 54 de la Constitution, notre Conseil, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre ou par le Président de l'une ou l'autre Assemblée, peut être appelé à déclarer si un engagement international comporte ou non une clause contraire à la Constitution, la conséquence d'une déclaration affirmative étant que l'autorisation de ratifier ou d'approuver cet engagement ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution - et n'est donc pas possible si celle-ci n'est pas révisée.

La question se pose à nous de savoir si la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes et l'Acte qui lui est annexé constituent ou non un "engagement international" au sens de l'article 54 de la Constitution.

La réponse à cette question, selon moi, doit être affirmative, tant pour des raisons de forme que pour des raisons de fond.

Raisons de forme : La Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 a été signée, non seulement par le Président en exercice de ce Conseil, mais par le neuf ministres représentant au Conseil les neuf Etats de la Communauté ; l'Acte qui lui est annexé a été signé seulement par ces neuf ministres.

Notre Conseil, en 1970, a déjà eu à connaître de la conformité à la Constitution d'une Décision du Conseil des Communautés, celle du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions des Etats membres par des ressources propres aux communautés : cette Décision avait été signée par le seul président en exercice du Conseil des Communautés - or elle a été considérée par le Conseil constitutionnel comme étant un engagement international dont il était compétent pour examiner la conformité à la Constitution. A plus forte raison doit-il à mon avis en être de même aujourd'hui en ce qui concerne une Décision et un Acte signés par les représentants au Conseil des Communautés de tous les Etats membres.

Raisons de fond : L'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976 comporte des modifications substantielles par rapport à l'article 138 du Traité de Rome et par rapport à l'Acte joint au Traité du 22 janvier 1972 relatif à l'adhésion aux Communautés Européennes du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni.

Ces modifications concernent d'une part, en valeur absolue et en pourcentage, le nombre des représentants de chaque Etat à l'Assemblée unique des Communautés Européennes, d'autre part, le non-recours dans l'immédiat à une procédure électorale uniforme pour l'élection des représentants des divers Etats à l'Assemblée, ainsi que l'instauration d'une période transitoire entre le système actuel (désignation en leur sein par les Parlements nationaux) et le système futur (élection selon une procédure uniforme).

Du fait que l'Acte joint à la Décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976 modifie sur certains points des Traités, dont la ratification a été autorisée par des lois françaises, cet Acte ne pourra, lui-même, être approuvé qu'en vertu d'une loi.

Tel est d'ailleurs bien le point de vue du Président de la République qui, dans la lettre saisissant le Conseil constitutionnel spécifie : "le Gouvernement a l'intention de demander au Parlement, qui, en vertu de l'article 53 de la Constitution, doit connaître des Traités ou accords portant notamment sur l'organisation internationale, l'autorisation d'approuver la décision du Conseil des Communautés Européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct."

Toutes les conditions posées par l'article 54 de la Constitution sont donc remplies, et la recevabilité de la saisine ne fait à mes yeux aucun doute.

Mais un autre problème se pose, celui de l'étendue de la compétence du Conseil constitutionnel dans l'examen auquel il est donc appelé à procéder.

Les Traités et Convention du 25 mars 1957 et le Traité et l'Acte du 22 janvier 1972 portant respectivement institution et élargissement des Communautés ont été régulièrement ratifiés ou approuvés en vertu d'une loi. Or c'est une des caractéristique fondamentales du contrôle de constitutionnalité institué par la Constitution de 1958 que de ne jamais porter sur une loi promulguée. Certains en tirent argument pour soutenir que l'examen

par le Conseil constitutionnel de la conformité à la Constitution de la Décision et de l'Acte du 20 septembre 1976 ne peut porter que sur celles des clauses de cette Décision et de cet Acte qui comportent novation par rapport aux clauses des Traités initiaux.

A mon sens, cette argumentation, si séduisante qu'elle puisse paraître à première vue, est cependant fautive car elle néglige le fait que les articles 138 et 108 des Traités instituant les Communautés, comme l'article 2 de la Convention relative aux institutions communes des Communautés, disposent expressément que l'adoption par les Etats membres des dispositions arrêtées à l'unanimité par le Conseil en vue de l'élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée unique des Communautés, se fera "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

Autrement dit, les auteurs de ces traités ont expressément réservé la liberté de chaque Etat quant à la procédure à suivre dans son ordre juridique interne pour l'adoption de ces dispositions. Cette procédure peut être, en certains cas, la procédure législative ordinaire, voire même une simple procédure réglementaire. Rien dans les Traités n'exclut que ce puisse être aussi une procédure de révision constitutionnelle.

En réalité, la question qui est posée au Conseil constitutionnel par le Président de la République, est précisément celle de savoir selon quelle procédure prévue par notre Constitution ces dispositions peuvent être adoptées. Cette question correspond exactement à ce qui a été prévu par les Traités du 25 mars 1957. Or, on ne peut évidemment y répondre si en examinant toutes les clauses de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976, si elles modifient les dispositions du Traité ou qu'elles se bornent à les compléter. Le fait que les Traités aient été ratifiés en vertu d'une loi ne me paraît donc en aucune manière limiter la liberté d'appréciation du Conseil constitutionnel à l'égard de toutes les clauses de la Décision et de l'Acte du 20 septembre 1976.

Au surplus, l'alinéa 3 de l'article 138 du Traité de Rome stipule que le Conseil, statuant à l'unanimité, "arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres", et l'article 189 du même Traité indique expressément que "les recommandations ne lient pas".

C'est dire que la liberté de la France à l'égard de la recommandation constituée par la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes et par l'Acte qui lui est annexé demeure totale. Le représentant du gouvernement français au Conseil s'est sans doute associé à cette recommandation.

Mais cette circonstance ne lie aucunement le Parlement français, qui demeure entièrement libre de ne pas suivre la recommandation dont il s'agit. A plus forte raison, en va-t-il de même pour le Conseil constitutionnel, qui possède à mon avis pleine compétence pour apprécier la conformité à la Constitution de toutes les clauses de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes.

Faut-il d'ailleurs le rappeler ? Si, en vertu de l'article 55 de notre Constitution, "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois", aucune disposition du droit français ne confère aux traités la moindre supériorité sur la Constitution. C'est ce que paraissent quelquefois oublier, dans leurs commentaires, certains spécialistes français du droit international. C'est ce que paraissait ignorer la Commission des Communautés Européennes lorsque, dans son Avis du 19 janvier 1972 relatif aux demandes d'admission aux Communautés du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, elle écrivait "que l'ordre juridique établi par les traités instituant les Communautés se caractérise... essentiellement ... par la primauté du droit communautaire sur des dispositions nationales qui lui seraient contraires (...) et que l'adhésion aux Communautés implique la reconnaissance du caractère contraignant de ces règles..."

Or, il n'y a primauté du droit communautaire, en France, que sur les dispositions nationales de notre

C'est ce que, selon moi, le Conseil constitutionnel aura le devoir de rappeler dans la Décision qu'il aura à adopter à la suite de sa saisine par le Président de la République.

Ma conclusion sur les questions de recevabilité et de compétence est donc très nette : la saisine est recevable et le Conseil constitutionnel a compétence pour statuer sur la conformité à la Constitution française de toutes les clauses de la Décision et de l'Acte du 20 septembre 1976, que ces clauses comportent ou non novation par rapport à celles figurant dans les Traités antérieurs, ratifiés ou approuvés sur autorisation législative.

### III.- Comment le problème se pose-t-il au regard des Constitutions des autres Etats membres du Conseil des Communautés ?

Cette analyse me paraît nécessaire, car elle fait ressortir que l'aspect constitutionnel du problème de l'élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée unique des Communautés européennes ne se pose pas en termes identiques dans les divers Etats membres.

### En Italie

L'article 1er de la Constitution du 27 décembre 1947 dispose : "La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce dans les formes et dans les limites de la Constitution", et

l'article 11 : "L'Italie... consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres Etats, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre assurant la paix et la justice parmi les nations. Elle aide et favorise les organisations internationales dans ce but".

Ces dispositions, assez proches de celles qui figurent au Préambule de la Constitution française de 1946, confirmée par celui de la Constitution de 1958, ne comportent aucune allusion à des transferts de souveraineté. Elles différencient en cela, nous allons le voir, de celles qui existent en Allemagne fédérale, en Belgique, au Danemark, en Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Mais la Constitution italienne ne comporte cependant pas de disposition analogue à celles de l'article 3 de la Constitution française, sur lesquelles j'aurai à m'expliquer dans la suite de ce rapport.

### Royaume-Uni

Comme vous le savez, le Royaume-Uni de Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord n'a pas de constitution écrite. Mais c'est au principe fondamental du droit public britannique que la souveraineté est exercée sans aucune restriction par le Parlement. L'ancien Premier Ministre Harold WILSON comme son successeur James CALLAGHAN, ont l'un et l'autre déclaré à plusieurs reprises de la façon la plus nette que l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés ne pouvait porter aucune atteinte à ce principe.

Tel est le contexte dans lequel le Royaume-Uni aura à adopter des dispositions intérieures en vue de l'élection de ses représentants à l'Assemblée unique. Selon quelle procédure les adoptera-t-il ? Il faut savoir que, à la Chambre des Communes, les "bills of first class constitutional importance", c'est-à-dire les projets d'importance constitutionnelle primordiale, sont examinés selon une procédure particulière : l'examen en "standing committee", c'est-à-dire en commission restreinte, est remplacé, entre la 2<sup>e</sup> et la 3<sup>e</sup> lecture, par un examen en "Committee of the whole house", Commission de la Chambre entière.

Telle est la procédure qui sera appliquée au "bill" nécessaire pour la mise en oeuvre dans le Royaume-Uni des recommandations du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 : l'indication m'en a été donnée, par l'intermédiaire de mon ami Sir Norman CHESTER, professeur à Oxford et spécialiste des problèmes de droit parlementaire britannique, par le "Clerk of the House of Commons", c'est-à-dire par le secrétaire général de la Chambre des Communes.

On ne peut cependant pas en conclure catégoriquement que le recours à l'élection directe pour le choix des représentants du peuple britannique à l'Assemblée unique des Communautés soit considéré comme exigeant une décision interne de nature constitutionnelle, car le recours à la procédure de la Commission de la Chambre entière n'est pas réservé aux "bills of first class constitutional importance", il vaut également pour tous les projets d'ordre financier, et il peut même être décidé par le Gouvernement qu'on y aura recours à l'égard de n'importe quel autre "bill", pour de simples raisons de commodité : M. James CALLAGHAN y a souvent recours dans la période actuelle, parce que, depuis certaines élections partielles, le Gouvernement travailliste n'a plus la majorité dans les "standing Committees", alors que la majorité de la Chambre entière, grâce à certaines abstentions des nationalistes Gallois ou Irlandais; se prononce très rarement contre lui.

De cette indication, on peut tout de même retenir qu'en Grande-Bretagne les usages constitutionnels, comme c'est le cas en Italie, pour le texte de la Constitution, n'autorisant pas de transferts de souveraineté, ceux-ci appartenant toujours à la Chambre des Communes ; et que l'adoption des dispositions recommandées par le Conseil des Communautés Européennes se fera selon une procédure particulière.

Toute autre qu'en Italie et dans le Royaume-Uni est la situation dans les autres Etats membres des Communautés :

#### République Fédérale d'Allemagne

La Loi Fondamentale du 23 mai 1949 comporte un article 24 dont l'alinéa I est ainsi conçu : "La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales".

Autrement dit, le droit positif de la République Fédérale permet de déroger, par le vote d'une simple loi, et non par une procédure de révision constitutionnelle, aux règles de principes posées par la Loi Fondamentale en matière de souveraineté.

Dans ces conditions, aucun problème ne paraît se poser quant à la conformité à cette Loi Fondamentale de la Décision et de l'Acte du 20 septembre 1976 : la règle constitutionnelle allemande exige sans doute en ce domaine le vote d'une loi, mais un tel vote serait suffisant par lui-même.

### Belgique

L'article 25 bis de la Constitution du Royaume de Belgique, entré en vigueur le 20 juillet 1970, est ainsi conçu : "L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un trait ou par une loi à des institutions de droit international public".

La situation est donc la même qu'en Allemagne fédérale la Constitution confère au législateur par la voie de la procédure législative ordinaire, le droit de prendre des mesures du type de celles nécessaires pour mettre en vigueur en Belgique la Décision et l'Acte du 20 septembre 1976.

### Danemark

L'article 20 de la Constitution dispose :

"1° - Les pouvoirs qui, d'après la présente Constitution appartiennent aux autorités du royaume, peuvent être dans une mesure déterminée par la loi, délégués à des autorités internationales, qui auront été créées par accord réciproque avec d'autres Etats, en vue de promouvoir la coopération et l'ordre juridique internationaux.

2° - Pour l'adoption d'un projet de loi à cet effet, une majorité des cinq septièmes des membres du Folketing est requise. Si la majorité nécessaire n'est pas obtenue, mais seulement celle nécessaire pour l'adoption d'un projet de loi ordinaire, et si le gouvernement maintient le projet, celui-ci sera soumis aux électeurs pour le Folketing, afin d'être approuvé ou rejeté selon les règles établies à l'article 42 en matière de referendum".

- (article 42, 5° : "pour que le projet de loi soit repoussé il faut que la majorité des électeurs pour le Folketing participant au vote, mais représentant au moins 30 pour cent des électeurs inscrits, aient voté contre le projet").

Situation donc analogue à celle de la R.F.A. et de la Belgique, sous réserve d'une exigence particulièrement sévère de majorité au Parlement (5/7 des membres).

### Irlande

Un referendum du 10 mai 1972, organisé en vue de permettre l'adhésion de l'Irlande aux Communautés, a complété l'article 29, section 4 de la Constitution, par une sous-section ainsi conçue :

"L'Etat peut devenir membre (des Communautés européennes établies par les Traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957) Aucune disposition de la présente Constitution ne fait obstacle aux lois mises en vigueur, aux actes accomplis ou aux mesures prises par l'Etat, rendus nécessaires par les obligations d'appartenance aux Communautés, ou n'empêche les lois mises en vigueur, les actes accomplis ou les mesures prises par les Communautés ou leurs institutions d'avoir force de loi dans l'Etat".

Disposition constitutionnelle plus précise encore, par conséquent, que celles de la R.F.A., de la Belgique et du Danemark, en ce qui concerne la pleine validité en Irlande des décisions communautaires de toute nature, et celle de lois nationales, même non conformes à la Constitution, correspondant aux recommandations de la Communauté.

### Luxembourg

Article 49 bis : "L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international".

Disposition comparable à celles qui viennent d'être citées, sauf en ce qui concerne le caractère temporaire de cette dévolution, par laquelle le Constituant luxembourgeois me paraît avoir voulu marquer la différence entre le caractère permanent de l'existence de l'Etat et le caractère plus aléatoire, moins nécessairement durable, de l'existence d'institutions de droit international créées par un Traité dont l'application peut ne pas être éternelle ...



Pays-Bas

(disposition résultant d'une modification constitutionnelle entrée en vigueur le 10 septembre 1956)

Article 60.....

Le juge n'apprécie pas la constitutionnalité des conventions (conclues avec d'autres puissances).

.....

Article 63 : Si le développement de l'ordre juridique international l'exige il pourra être dérogé, dans une convention aux dispositions de la Constitution. Dans ce cas, l'approbation de la Convention ne pourra être donnée qu'expressément ; les Chambres des Etats généraux ne pourront adopter le projet d'une loi tendant à cette fin qu'aux deux tiers des voix exprimées.

.....

Article 67 : En observant, le cas échéant, les dispositions de l'article 63, des pouvoirs dans les domaines de la législation, de l'administration et de la juridiction peuvent être délégués, par une convention ou en vertu d'une convention, à des organisations de droit international.

Dans ce cas encore, par conséquent, la Constitution comporte des dispositions telles que le problème qui nous est soumis ne pourrait pas se poser aux Pays-Bas.

De ce rapide examen comparatif, il ressort que les Etats membres des Communautés Européennes se répartissent en deux groupes.

En Allemagne fédérale, en Belgique, au Danemark, en Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas les Constitutions en vigueur comportent généralement, depuis peu d'années, des dispositions plus ou moins précises aux termes desquelles - en certains cas à condition que soient réunies, pour les adopter des conditions de majorité qualifiée - pour toutes, il faut le souli- gner, aux Pays-Bas et au Danemark que celle requise en France pour la ratification par le Congrès d'une révision votée par l'Assemblée nationale et le Sénat. Les décisions d'organismes internationaux ou les actes internes nécessaires pour la mise en oeuvre de telles décisions ou recommandations ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de conformité à la Constitution.

..../.

Il n'en est pas de même en Grande-Bretagne et en Italie. La situation en France se rapproche beaucoup de celle de ces deux Etats, à cela près que, dans notre Constitution, la possibilité d'un contrôle de conformité des engagements internationaux à la Constitution, contrôle intervenant avant l'autorisation législative de ratification ou d'approbation de ces engagements, est expressément prévue.

En somme, en Allemagne Fédérale, en Belgique, au Danemark, en Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas, il est expressément stipulé que des traités peuvent être conclus en dérogation à la Constitution. Mais ce n'est le cas ni en Italie, ni au Royaume-Uni, ni en France.

Sans doute, le Préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de la Constitution de 1958, dispose que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix". Mais cette formule très générale, qui correspond simplement à la nécessité pour la France de pouvoir prendre par des traités ou conventions, certains engagements internationaux qui, dans la mesure où ils la lient, limitent sa souveraineté, sans pour autant les transférer à qui que ce soit, ne correspond en aucune manière à l'affirmation que les traités auraient une autorité supérieure à celle de la Constitution elle-même ; elle correspond simplement à ce qui est dit à l'article 55 sur la supériorité, sous condition de réciprocité, des traités sur les lois ordinaires.

IV - CERTAINES CLAUSES DE L'ACTE ANNEXÉ A LA DECISION  
DU 20 SEPTEMBRE 1976 DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES SONT-  
ELLES CONTRAIRES A DES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION ?

A mon avis, oui, et c'est ce que je vais maintenant essayer de démontrer. Mais il me faudra ensuite évoquer les problèmes posés par l'absence dans la Constitution française de dispositions dont il me semble qu'elles seraient nécessaires pour que la recommandation du Conseil des Communautés pût être mise en oeuvre en France.

A - Les contrariétés de textes.

Aux termes de l'article 1 de l'Acte du 20 septembre 1976, "les représentants, à l'Assemblée, des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct."

L'expression "représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté" est empruntée à l'article 137 du Traité de Rome.

Le projet de convention établi par l'Assemblée le 14 janvier 1975 : "représentant des peuples au Parlement européen" le Conseil a été plus prudent, il a mentionné les Etats .

L'expression "représentants des peuples des Etats" ne soulevait aucune difficulté jusqu'à maintenant, puisque, en application du 1er alinéa de l'article 138 du Traité de Rome, l'Assemblée était formée de délégués désignés en leur sein par les Parlements nationaux. Il était donc évident que les membres de l'Assemblée avaient, en tant que membres de ces Parlements, la qualité de représentants du peuple de l'Etat au Parlement duquel ils siégeaient.

Mais, à l'avenir, dans l'hypothèse de la mise en oeuvre effective de l'Acte du 20 septembre 1976, les membres de l'Assemblée unique des Communautés Européennes devront leur qualité de représentants du peuple de l'Etat dans lequel ils auront été élus à cette élection directe, et à elle seule.

Or, l'alinéa 1er de l'article 3 de la Constitution de la République française dispose, et c'est là une affirmation de principe d'une extrême importance :

"La souveraineté nationale appartient au peuple qui

l'exerce par ses représentants, et par la voie du referendum".

Déclarer qu'il n'y a pas contrariété entre l'article 1 de l'Acte du 20 septembre 1976 et le 1er alinéa de l'article 3 de notre Constitution équivaudrait, selon moi, à reconnaître aux personnes qui seront élues en France à l'Assemblée des Communautés Européennes, et qui y seront, selon cet article 1 de l'Acte, des représentants du peuple français, le droit à participer à l'exercice de la souveraineté nationale.

Or tel ne devrait aucunement être le cas, compte tenu des pouvoirs et fonctions reconnus à cette Assemblée par les Traités en vertu desquels elle existe, car elle n'a que des compétences d'attribution, de même d'ailleurs que les Communautés au fonctionnement desquelles elle participe. Or, la notion de participation à l'exercice de la souveraineté nationale (qui résulte selon l'article 3, alinéa 1, de notre Constitution, de la qualité de représentant du peuple) est antinomique à celle de participation à l'exercice de compétences limitées, dans un cadre territorial autre que celui dans lequel s'exerce la souveraineté nationale.

Il y a donc à mon sens contrariété entre le texte qui confèrerait à ces élus la qualité de représentants du peuple français et le texte selon lequel la souveraineté nationale, qui appartient au peuple français, est exercée par ses représentants.

J'insiste sur le fait que l'article 1 de l'Acte du 20 septembre dit bien "représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté" : il ne s'agit pas de représentants "du peuple européen", il s'agit de représentants de chacun des peuples des Etats de la Communauté, donc, dans le cas de ceux qui seraient élus en France, de représentants du peuple français -habilités par conséquent, en application de l'alinéa 1er de notre Constitution, à participer à l'exercice de la souveraineté nationale.

Cela serait, à mon avis, d'une extrême gravité, car cela fournirait une base juridique à la prétention probable de l'Assemblée unique des Communautés européennes à usurper des compétences que ne lui reconnaissent pas les Traités.

Voilà donc une première contrariété de textes, qui revêt à mes yeux d'autant plus d'importance que, selon moi, alinéa 1er de l'article 3 de notre Constitution a valeur de principe fondamental.

Mais je pense qu'il existe une seconde contrariété entre l'article 1er de l'Acte du 20 septembre 1976 et l'article 3 de notre Constitution.

Cet article dispose, dans la première phrase de son 3<sup>e</sup> alinéa : "le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution". Or, celle-ci, qui dans ses articles 6,7,11,12,23,24, 25, 34, 58, 59, 60 et 62, comporte des énonciations concernant l'expression de la volonté du peuple par l'exercice du suffrage universel , ne prévoit aucune consultation du peuple en vue de l'élection de membres d'une Assemblée pourvue de compétences quelconques dans un autre cadre territorial que celui de la République française.

En somme, il résulte du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 3 de la Constitution que le suffrage universel ne peut être appelé à s'exprimer en France que dans les conditions prévues par la Constitution. Rien de plus naturel, puisque ce qui concerne l'expression de la souveraineté est par nature d'ordre constitutionnel.

Dans ces conditions, il m'apparaît qu'il existe une contrariété certaine entre l'article 1<sup>er</sup> de l'Acte du 20 septembre 1976 et le 3<sup>e</sup>me alinéa de l'article 3 de la Constitution de la République française.

Sans doute le Doyen Georges VEDEL, dans divers articles, a-t-il soutenu que cette contrariété de textes n'existait pas, du fait que l'Assemblée serait élue depuis 1959 au suffrage universel indirect, sans que cependant la Constitution l'eût prévu.

Cette argumentation me paraît doublement fragile.

D'une part, il pourrait se faire qu'il y eût eu, en effet, depuis 1959 mauvaise application de la Constitution : mais, le Conseil constitutionnel n'ayant jamais eu à en connaître, serait aujourd'hui parfaitement libre de la constater, comme il l'a fait hier en ce qui concerne le droit d'amendement du Gouvernement en matière de finances devant le Sénat en lère lecture.

D'autre part, et surtout, les membres actuels de l'Assemblée unique ne sont pas élus ; l'article 138 du Traité de Rome indique qu'il s'agit de "délégués désignés en leur sein par les Parlements". Or, une désignation n'est pas une élection.

Le Président de la République, dans un récent discours prononcé à Strasbourg, s'est d'ailleurs exprimé à cet égard en termes qui ne laissent place à aucune équivoque : "il s'agit de donner à une Assemblée dotée de pouvoirs précis un caractère électif".

La contrariété entre l'article 1 de l'Acte du 20 septembre 1976 et l'alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution me paraît donc certaine, quoiqu'en pense mon ami Georges VEDEL. Je me suis demandé si, aux deux contrariétés précitées du texte que je viens d'exposer il ne s'en ajoutait pas une troisième.

L'article 6 de l'Acte du 20 septembre 1976 dispose en effet, "La qualité de représentant à l'Assemblée est incompatible avec celle de membre du gouvernement d'un Etat membre".

Or, la question des incompatibilités applicables aux fonctions de membre du gouvernement français est réglée par l'article 23 de notre Constitution, et cet article, s'il vise "l'exercice de tout mandat parlementaire", n'a pu prévoir par cette formulation l'exercice d'un mandat dans une assemblée qui, sans doute proprio motu, s'est donné le titre de "Parlement européen" mais qui, selon tous les textes en vertu desquels elle existe, n'a pas droit à d'autre appellation que celle d' "Assemblée unique des Communautés Européennes".

Toute réflexion faite, il m'est finalement apparu qu'il y avait une différence de nature entre l'énonciation des incompatibilités applicables aux membres du gouvernement français et celle des incompatibilités applicables aux membres de l'Assemblée unique des Communautés Européennes. Un texte qui dirait que la qualité de membre du gouvernement français est incompatible avec celle de membre de cette Assemblée serait en contrariété avec l'article 23 de notre Constitution, en tant qu'il y ajouterait une incompatibilité non prévue par cet article. Mais un texte établissant une incompatibilité entre la qualité de membre de l'Assemblée des Communautés Européennes et celle de membre du gouvernement d'un Etat membre de ces Communautés n'a pas le même caractère : si, par exemple, les statuts d'une association de la loi de 1901 disposaient que la qualité de membre de son Conseil d'administration n'est pas compatible avec celle de membre du gouvernement, ces statuts ne seraient pas, pour autant, contraires à la Constitution.

Les seules contrariétés de textes positives dont je vous propose de déclarer qu'elles existent entre la Constitution de la République française et l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre du Conseil des Communautés Européennes concernent donc l'article 1er de cet Acte, que je juge contraire au premier et au troisième alinéas de l'article 3 de la Constitution.

B - Contrariétés résultant du silence de la Constitution

La recommandation qui résulte de la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes tend à inviter la France à prendre un certain nombre de mesures en vue de l'application de l'Acte annexé à cette décision "conformément à ses règles constitutionnelles".

Encore faut-il qu'il existe des règles constitutionnelle applicables à l'établissement de ces mesures, c'est-à-dire que la Constitution ait habilité certaines instances de l'Etat à les prendre.

Or, l'article 34 de la Constitution, par lequel est défini le domaine de la loi, ne comporte aucune disposition habilitant le législateur à fixer le régime électoral d'une Assemblée qui n'est ni une Assemblée parlementaire, ni une Assemblée locale.

Corrélativement, l'article 34 n'habilita pas le législateur français à voter une loi permettant d'appliquer les dispositions de l'article 11 de l'Acte du 20 septembre 1976 concernant la façon dont il serait statué sur les contestations électorales soulevées sur la base des dispositions nationales applicables à l'élection des membres français de l'Assemblée des Communautés Européennes, et, le cas échéant, comment serait constaté la déchéance de tels élus qui viendraient à perdre au cours du mandat l'éligibilité, par suite d'une condamnation.

A la lettre, on pourrait soutenir que du silence de l'article 34, il résulte que ces problèmes - régime électoral, régime de l'examen des contestations, qui comporte nécessairement aussi l'établissement d'une procédure de constatation de déchéance - , pourraient être résolus par décret, puisque le 1er alinéa de l'article 37 de la Constitution dispose que les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Mais une telle solution est évidemment insoutenable : je considère par conséquent que la mise en oeuvre en France de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes ne serait possible que moyennant le vote d'un texte - qui, s'il ne s'agissait que de la loi, pourrait d'ailleurs être une simple loi organique - complétant l'article 34 de la Constitution en vue de placer dans le domaine de la loi la fixation du régime électoral de l'Assemblée unique

des Communautés Européennes et l'établissement d'une procédure juridictionnelle de décision sur les contestations électorales fondées sur ces dispositions nationales ainsi que de constatation éventuelle de la déchéance des membres français de l'Assemblée.

V - PROBLEME POSE PAR LES RESERVES DE CERTAINS ETATS  
DE LA COMMUNAUTE .

Les informations données par la presse nous permettent de savoir que la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes a entraîné de la part de certains Etats membres de ces Communautés des réserves, que pouvaient d'ailleurs faire prévoir certains passages du Communiqué du Sommet Européen du 9-10 décembre 1974.

Ces réserves ne figurent cependant pas dans le texte de la Décision et de l'Acte qui lui est annexé, tel qu'il a été publié par le J.O. des Communautés.

J'ai donc prié notre Secrétaire général d'en demander communication à M. Jean-Marie SOUTOU, Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères.

Cette demande semble avoir suscité une certaine perplexité, sinon une certaine inquiétude, puisque la réponse à une lettre portée au Quai d'Orsay le 8 décembre n'est parvenue au Palais-Royal que le 23 décembre, datée du 21 ...

De la réponse de M.SOUTOU, il résulte que la réserve formulée par le gouvernement danois est exprimée dans une annexe au procès-verbal de la 408<sup>e</sup> session du Conseil des Communautés Européennes. Je ne crois pas formuler un jugement téméraire en disant que cette façon de procéder avait pour objet de conférer à ladite réserve danoise un caractère quelque peu clandestin, sans doute parce qu'on a craint à Bruxelles que l'explicitation dans la Décision du Conseil des Communautés de la réserve danoise ne conduisît à poser le problème de la réciprocité des engagements souscrits par les neuf Etats de la Communauté le 20 septembre 1976 ...

.../.



J'ajoute que, selon M.SOUTOU, il n'y a pas de réserves britanniques : "Par ailleurs, écrit-il, ainsi que vous le constaterez ce document ne contient pas de réserves formulées par la Grande-Bretagne. Celles-ci ont été, en effet, levées par la délégation britannique avant que le Conseil arrête, à l'unanimité, sa décision concernant l'Assemblée".

A vrai dire, ce propos de M. SOUTOU me laisse perplexe : il ne nous a communiqué, en effet, que deux Annexes au Procès-verbal de la 408<sup>e</sup> session du Conseil des Communautés. Nous ne connaissons ni l'Annexe I (les Annexes communiquées portent les n° II et III), ni ce procès-verbal lui-même. Nous ignorons donc ~~que~~ ce qui y figure à propos de la Grande Bretagne.

Des informations que je possède par ailleurs, je retire l'impression que M. Jean-Marie SOUTOU a quelque peu joué sur les mots. Les réserves danoises portent sur le fond ; la délégation du Royaume-Uni, pour sa part, s'est bornée à déclarer qu'elle ne pouvait pas prendre l'engagement qu'il serait procédé à l'élection des membres britanniques de l'Assemblée des Communautés à la date fixée par la Décision (mai-juin 1978). C'est là un fait de notoriété publique, auquel la presse française et anglaise a fait plus d'une fois allusion sans susciter le moindre démenti. Je considère que nous pouvons le tenir pour acquis.

Ce qui est vrai, par contre, c'est que c'est uniquement par des considérations de fait, tenant à la lenteur de la procédure parlementaire britannique, et à ce que la Chambre des Communes ne pourra aborder la question de l'élection des membres de l'Assemblée des Communautés qu'après avoir voté les projets concernant la création d'une Assemblée écossaise et d'une Assemblée galloise, que s'explique le fait que la Grande-Bretagne ne puisse pas être certaine d'être en mesure de procéder dès mai-juin 1978 à l'élection de ses représentants à l'Assemblée des Communautés.

Voyons maintenant en quoi consiste la réserve danoise, dont M. Jean-Marie SOUTOU nous dit qu'elle tend simplement à "confirmer l'éventualité de telles réserves qui pourraient être formulées, lors de la procédure de ratification, par le parlement danois, de cette Décision".

En voici le texte :

Annexe II - "DECLARATION DU CONSEIL CONCERNANT  
LE DANEMARK"

"Compte tenu des déclarations faites par le gouvernement du Danemark, lors des réunions du Conseil européen des 1er et 2 décembre 1975 et 1er et 2 avril 1976 concernant les dérogations transitoires relatives à l'organisation au Danemark des élections directes à l'Assemblée, ce gouvernement pourra, lors de la notification de l'accomplissement des procédures requises par ses règles constitutionnelles pour l'adoption de l'acte, notifier au Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes que :

- "les élections directes à l'Assemblée auront lieu au Danemark au même moment que les élections au Folketing. Jusqu'au moment des premières élections directes à l'Assemblée au Danemark, le Folketing désigne parmi ses membres les représentants danois à l'Assemblée ;

- "les représentants danois à l'Assemblée doivent être membres du Folketing, de sorte que notamment le mandat d'un représentant danois à l'Assemblée devient caduc lorsque son mandat au Folketing arrive à son terme.

"Dès que la situation le permettra, le gouvernement danois informera le Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes du moment où les dispositions visées ci-dessus cessent entièrement ou partiellement d'être en vigueur."

Annexe III - "DECLARATION AU PROCES-VERBAL DU CONSEIL"

"Le Conseil prend acte de l'espoir du gouvernement danois de procéder à l'information mentionnée dans le dernier alinéa de la déclaration du Conseil concernant le Danemark au cours de la première période quinquennale. Le Conseil partage cet espoir".

(1ère période quinquennale : 1978-1983...)

De ces documents, il résulte en somme :

1° - que le Danemark pourra ne pas procéder à l'élection directe de ses représentants à l'Assemblée unique des Communautés européennes en même temps que les autres Etats de la Communauté, et que la procédure actuelle de désignation en son sein par le Folketing des membres danois de cette Assemblée pourra se prolonger jusqu'à ce qu'il soit procédé au renouvellement du Folketing ; (situation en somme analogue à celle de la Grande-Bretagne).

2°- que même par la suite, seuls les membres du Folketing seront éligibles au Danemark à l'Assemblée unique des Communautés.

Tels sont les faits qui peuvent être considérés comme mettant en cause le principe de réciprocité des engagements internationaux formulés tant dans le Préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de 1958, que dans l'article 55 de la Constitution.

Je ne pense pas cependant que l'atteinte constituée par les réserves danoises au principe de réciprocité suffise à mettre en question la conformité à la Constitution de la Décision et de l'Acte du 20 septembre 1976.

Il ne faut en effet pas perdre de vue que la Décision en cause consiste seulement à "recommander" aux Etats membres l'adoption des dispositions de l'Acte conformément à leurs règles constitutionnelles respectives et qu'aux termes de l'article 189 du Traité de Rome, une recommandation du Conseil ne lie pas les Etats membres. Nous ne sommes donc pas dans le cas d'un engagement immédiatement applicable, et les réserves danoises ne mettent pas actuellement en cause le principe de réciprocité. Par ailleurs, le défaut de réciprocité annule la supériorité du traité sur la loi française, mais ne met pas pour autant en cause sa conformité à la Constitution. Les réserves danoises ont par contre un grand intérêt, en ce que, de par leur seule existence, et en vertu du principe de réciprocité qui figure à la fois dans la Constitution de 1958 et dans le Préambule - toujours en vigueur - de celle de 1946, la France peut se considérer elle aussi comme fondée à ratifier la Décision et l'Acte du 20 septembre 1976 en formulant certaines réserves,

De cela, il importe à mon avis que nous prenions acte dans les considérants de notre Décision.

.../

VI - COMMENTAIRE DU PROJET DE DECISION

---

Je pense que notre Décision doit comporter en premier lieu des considérants relatifs à la recevabilité de la saisine du Conseil constitutionnel, ainsi qu'à l'étendue de la compétence du Conseil dans l'examen de la conformité à la Constitution des clauses de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes.

D'où la première partie de mon projet, qui reprend les arguments que j'ai développés dans la deuxième partie de ce rapport sur ces questions.

La Décision devra ensuite comporter des considérants relatifs au fond du problème qui nous est soumis. Mais, avant d'y aborder les questions précises de contrariété que j'ai développées dans la quatrième partie de mon rapport, je crois indispensable de formuler certains considérants de nature générale, concernant d'une part le fait que, dans le droit français, les Traités n'ont pas d'autorité supérieure à celle de la Constitution, d'autre part la compétence qui appartient aux Communautés et à leurs divers organes, parmi lesquels l'Assemblée unique des Communautés.

Ces compétences sont des compétences d'attribution dont la seule source se trouve dans les divers Traités régulièrement ratifiés par la France, et relatifs à l'institution des Communautés (traités et convention de 1957), à l'unification de leurs organes (traité de 1965), à la création de ressources propres aux Communautés (traité de 1970) et aux pouvoirs budgétaires reconnus à l'Assemblée (traité de 1975).

Le rappel de ce principe fondamental ne serait sans doute pas indispensable si notre Décision ne concernait pas l'Assemblée unique des Communautés, car le Conseil (je n'en dirais pas autant de la Commission-) n'a jamais prétendu exercer des compétences autres que celles que lui confèrent les Traités ; il a toujours agi dans la limite des pouvoirs précis résultant de ces Traités, et n'a jamais prétendu disposer en vertu de ces dernières d'une délégation générale de souveraineté.

Par contre, l'Assemblée n'a jamais paru considérer qu'elle était liée par les Traités. Dès le 30 mars 1962, elle s'est donné proprio motu le titre de Parlement Européen, qu'elle n'a en réalité aucune qualité juridique pour porter, puisque les Traités sans lesquels elle n'existerait pas ne le lui ont pas conféré.

Ce que j'ai rappelé précédemment à propos de ses résolutions de 1960 et de 1975 à propos du recours à l'élection au suffrage universel direct de ses membres montre bien qu'elle considère qu'elle est en droit de proposer, pour l'application des Traités, des solutions différentes de celles fixées par ces derniers.

Au cours de ses débats, les membres et les rapporteurs de ses commissions ou de ses groupes de travail ont constamment lié le problème de l'élargissement de ses pouvoirs à celui de son mode de recrutement.

C'est ainsi que le 14 janvier 1975, M. PATIN, président de la Commission qui avait préparé un projet de convention relatif à l'élection directe des membres de l'Assemblée unique des Communautés Européennes s'est exprimé en ces termes :

"Nous devons continuer à nous battre en vue d'obtenir pour le Parlement Européen des pouvoirs plus étendus, en particulier d'ordre législatif... Lorsque nous tirerons notre légitimité d'une élection directe, nous serons d'autant plus forts pour exiger des gouvernements les pouvoirs qui nous reviennent."

Il existe donc dans l'esprit de beaucoup de ceux qui militent en faveur de l'élection directe un lien étroit entre l'institution de ce régime de recrutement des membres de l'Assemblée et l'élargissement de ses pouvoirs. Et cela se comprend d'autant mieux que le point 12 du Communiqué du "Sommet européen" des 9-10 décembre 1974 a exprimé explicitement ce lien, puisqu'après avoir mentionné l'intention des chefs de gouvernement de réaliser le plus tôt possible l'élection directe, ce Communiqué ajoute "Les compétences de l'assemblée sont élargies notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés".

On pourrait d'ailleurs à cet égard multiplier les citations : en 1960, M. Maurice FAURE, dans son rapport à l'Assemblée sur le premier projet de convention établi par celle-ci en vue de permettre l'élection directe de 2/3 de ses membres, déclarait : "Une Assemblée élue jouera sans aucun doute un rôle plus important sur le plan politique".

Le 6 février 1976, à Bruxelles, M. Willy BRANDT, ancien Chancelier de la R.F.A. , déclarait : "le Parlement européen doit devenir une Constituante permanente de l'Europe".

Le rapport Tindemans comporte le passage suivant :

"L'élection du Parlement au suffrage direct donnera à cette Assemblée une autorité politique nouvelle... L'autorité nouvelle du Parlement européen aura pour conséquence un accroissement de ses compétences... qui se traduira notamment par l'exercice croissant d'une fonction législative. Il va de soi que le Parlement devra assumer une responsabilité importante dans l'édification de l'Union".

En septembre 1976, les Etats généraux des Pays-Bas ont voté une résolution demandant que l'Assemblée Européenne détienne les mêmes pouvoirs que les Parlements nationaux, et que le Conseil des Communautés ne puisse prendre des décisions sans son approbation.

Enfin, M. Jean LECANUET, ministre d'Etat du gouvernement de la République française, a déclaré à Strasbourg, le 5 décembre "que la future Assemblée des Neuf serait portée, tout naturellement, du fait de son élection au suffrage universel direct, à élargir le champ de ses compétences".

J'arrête là les citations : elles me paraissent montrer de la façon la plus claire combien il est nécessaire que notre Décision rappelle sans équivoque que les compétences et les pouvoirs de l'Assemblée unique des Communautés Européennes ne peuvent résulter que de traités régulièrement ratifiés et que cette Assemblée n'a aucun droit à s'attribuer à elle-même quelque autre compétence que ce soit : que resterait-il, s'il en était autrement, du principe formulé à l'article 2 de la Constitution : gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ?

La suite du projet de Décision que j'ai l'honneur de vous soumettre comporte des considérants qui reprennent l'argumentation développée dans la 4<sup>e</sup> partie de ce rapport.

Vient enfin, et je vous dois à ce sujet des explications, un considérant destiné à définir en quoi devrait consister la révision constitutionnelle nécessaire, à mon avis, pour que puisse être autorisée par une loi l'approbation de la Décision du 20 septembre 1976 du Conseil des Communautés Européennes. Révision qui devrait être conçue en termes généraux et ne pas viser seulement le cas des Communautés, mais aussi les cas européens qui pourraient se présenter.

L'article 54 de la Constitution subordonne à une révision de la Constitution le vote d'une telle autorisation, lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré que l'engagement internationa

dont il s'agit comporte une clause contraire à la Constitution. Nous nous trouvons ici dans une situation complètement différente de celle où nous sommes lorsque nous sommes appelés, en application de l'article 61 de la Constitution à statuer sur la conformité à la Constitution d'une loi votée par le Parlement ; en ce cas, nous intervenons après le vote du Parlement, alors que dans le cas présent, nous sommes saisis avant le Parlement. Cela nous donne à mon avis le droit, et même le devoir, d'indiquer avec précision comment la difficulté dont nous constatons l'existence pourrait être levée.

En l'espèce, et compte tenu des polémiques et des prises de position multiples qui ont eu lieu depuis plusieurs mois à propos de l'affaire dont nous sommes saisis, le sens de notre Décision risque d'être méconnu. Il se peut, si vous suivez mes conclusions, que l'opinion y voie une prise de position de principe, d'ordre politique, contre le développement des Communautés Européennes. D'où, me semble-t-il, la nécessité de montrer, par l'énonciation des seules modifications à la Constitution à la fois nécessaires et suffisantes pour faire disparaître toute contrariété entre la Décision du 20 septembre 1976 et la Constitution, que notre position n'a pas de caractère politique, qu'elle repose uniquement sur des considérations d'ordre juridique et que, contrairement à ce que penseront peut-être certains, il n'est pas nécessaire d'introduire dans notre Constitution des dispositions aussi larges que celles qui existent en Allemagne Fédérale, en Belgique, au Danemark, en Irlande et dans les Pays-Bas, pour rendre juridiquement possible l'élection directe des membres français de l'Assemblée unique des Communautés Européennes.

Tel est le sens du dernier considérant du projet que j'ai l'honneur de vous soumettre.

#### CONCLUSION

Ce rapport a été long. Je vous prie de bien vouloir m'en excuser. Mais le problème qui nous est soumis est important, et il est complexe, comme en témoignent les nombreux articles - de sens opposé - qui lui ont été consacrés depuis plusieurs mois dans la presse.

Du fait même que ces articles, émanant souvent de juristes de réputation, s'expriment en des sens opposés, on pourrait être tenté de conclure que les considérations de droit ne

suffisent pas à permettre de trancher la question de savoir s'il y a ou non des contrariétés entre certaines clauses de l'Acte annexé à la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 et la Constitution de la République française.

Tel n'est pas mon avis.

Il vaut la peine de souligner que la plupart des articles qui tentent de justifier la non contrariété - ceux publiés dans le Monde par notre ancien collègue, François LUCHAIRE et par le Doyen VEDEL et hier par le Doyen DEBBASCH, ainsi qu'une longue note du professeur Loïc PHILIP qui, je crois, a été envoyée à tous les membres du Conseil, consacrent l'essentiel de leur argumentation à démontrer que le Conseil constitutionnel n'a pas le droit d'examiner la conformité à la Constitution des clauses du Traité de Rome, sous prétexte que ce Traité, ayant été ratifié avant l'entrée en vigueur de la Constitution, a acquis par là même valeur législative, et qu'il n'est pas plus possible de mettre en cause sa conformité à la Constitution que celle de n'importe quelle loi une fois celle-ci promulguée.

Selon cette thèse, notre examen devrait en somme se limiter à celles des clauses de l'Acte du 20 septembre 1976 qui comportent novation par rapport aux dispositions du Traité de Rome, donc essentiellement au fait que cet Acte ne comporte pas l'établissement de la procédure électorale uniforme prévue par le Traité.

Mais j'ai déjà eu l'occasion de le dire dans le cours de mon rapport, et je tiens à le répéter en conclusion, car cela me paraît essentiel, cette thèse néglige un élément capital du problème : le dernier alinéa de l'article 138 du Traité de Rome lui-même lui retire tout fondement, puisqu'il prévoit que l'adoption des recommandations du Conseil par les Etats membres de la Communauté aura lieu "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives". Il y a là une véritable réserve de constitutionnalité, formulée dans le Traité lui-même, et dont la conséquence me paraît évidente : c'est à chaque Etat qu'il appartient de décider selon quelle procédure il lui est possible d'adopter les recommandations du Conseil des Communautés Européennes. Comme le disait ici même mon prédécesseur, le Professeur Marcel WALINE, le 19 juin 1970, les derniers mots de l'article 138 n'excluent aucunement que la procédure nécessaire soit celle d'une révision constitutionnelle, comme je vous propose de le décider. C'est pourquoi j'ai conscience de ce que ma position ne correspond aucunement, selon l'expression de Georges VEDEL, à



considérer le Traité de Rome comme un "chiffon de papier" : elle en prend en considération des dispositions expresses, en même temps que, comme il est naturel, elle prend en considération les dispositions de la Constitution de la République.

Tout compte fait, en somme, j'ai conscience d'être plus respectueux du Traité, que ne l'ont été en 1960, puis en 1975, les membres de l'Assemblée unique des Communautés Européennes.

Le dirai-je ? Les articles de François LUCHAIRE , de Georges VEDEL et de Charles DEBBASCH, loin de l'ébranler, ont confirmé ma conviction que la décision que je vous propose de prendre est juridiquement la seule correcte. Aucun de ces articles, en effet, ne mentionne le fait que l'article 138 contient les mots "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" ; celui de François LUCHAIRE, dans le Monde du 6 novembre, comporte même une citation, entre guillemets et en italique, de l'article 138, mais cette citation retranche du texte de l'article , sans que cette omission soit signalée, comme il est de règle en pareil cas, par plusieurs points, les mots "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives "...!

N'est-il pas évident que si un tel effort est fait, par de tels moyens, pour convaincre l'opinion, et à travers elle, le Conseil constitutionnel, que celui-ci n'a pas le droit d'examiner la conformité au texte de notre Constitution des articles 137 et 138 du Traité de Rome, c'est parce que les auteurs des articles que j'évoque sentent bien, sans vouloir se l'avouer, qu'il existe une contrariété directe entre ces articles et l'article 3 de la Constitution, puisque celui-ci confère vocation à participer à l'exercice de la souveraineté nationale aux représentants du peuple français, alors que l'article 137 dispose que l'Assemblée sera composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, mais que les compétences d'attribution de cette Assemblée excluent toute participation à l'exercice de la souveraineté de ces Etats ; et puisque, d'autre part, l'article 3 de la Constitution dispose que le suffrage sera direct ou indirect "dans les conditions prévues par la Constitution", alors que celle-ci n'a aucunement prévu parmi les cas de suffrage direct celui de l'élection des membres d'une assemblée comme celle des Communautés Européennes.

Voilà pourquoi, après avoir attentivement lu et médité les articles de François LUCHAIRE, Georges VEDEL et Charles DEBBASCH, comme la note de Loïc PHILIP, je me trouve, non pas convaincu par leurs arguments, mais au contraire plus convaincu encore que je ne l'étais avant de les avoir lus, que j'ai pleinement raison, en droit, et seulement en droit (puisque nous n'avons pas ici à tenir compte de considération d'un autre ordre), de penser qu'il y a contrariété entre la Décision du Conseil des Communautés Européennes du 20 septembre 1976, y compris l'Acte qui lui est annexé, et la Constitution de la République Française : d'où il résulte que l'approbation de cette Décision et de cet Acte ne peut pas être valablement autorisée par le Parlement avant que soit intervenue une révision de la Constitution, par laquelle auront été levées les contrariétés qui existent actuellement entre les textes dont nous avons aujourd'hui à connaître. Révision qui, je crois l'avoir montré, n'aurait aucunement à introduire dans notre Constitution la notion de transferts de souveraineté par la France à des organisations supranationales mais simplement à prévoir une dérogation à l'article 3, premier alinéa, de la Constitution, en ce qui concerne les membres de l'Assemblée du texte de celle des Communautés Européennes et à prévoir l'introduction dans le domaine de la loi de leur mode d'élection et du mode de règlement du contentieux de cette élection.

Le rapport de M. GOGUEL s'étant terminé un peu avant 13 heures, la discussion est renvoyée à l'après-midi.

La séance de l'après-midi est ouverte à 15 heures.

M. COSTE-FLORET demande la parole et présente ses observations qu'il s'excuse, en raison de l'importance de l'affaire, devoir concilier sous forme d'un rapport écrit:

Recevabilité de la saisine -

L'article 54 de la Constitution dispose que "si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre ou par le Président de l'une ou l'autre assemblée a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution".

Le Conseil constitutionnel est compétent pour apprécier la constitutionnalité de la décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976 et de l'acte qui y est annexé.

D'une part, cette décision constitue un engagement international au sens de l'article 54 de la Constitution. Elle en a toutes les caractéristiques, puisqu'elle a été prise par les représentants des Etats et crée pour ceux-ci des obligations. A cet égard, la situation est exactement la même que celle qu'offrait la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions des Etats-membres par des ressources propres aux Communautés : l'article 138 du Traité de Rome, base de la décision du 20 septembre 1976, fixe une procédure identique à celle de l'article 201, en vertu de laquelle a été prise la décision du 21 avril 1970. Or, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour connaître de cette décision.

En second lieu, l'engagement du 20 septembre 1976 est au nombre de ceux qui, selon l'article 53 de la Constitution, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.  
En effet :

- il est relatif à l'organisation internationale en ce qu'il touche à la composition et au mode de désignation des membres du Parlement européen et modifie le Traité de Rome ;

..../.

- il engage les finances de l'Etat en ce que l'Etat devra supporter les frais inhérents à la campagne électorale qu'il prévoit

- il modifie enfin nécessairement les dispositions législatives de la loi du 8 mars 1958 régissant la désignation des membres de l'Assemblée européenne. Il apparaît donc que la saisine est recevable et que le Conseil constitutionnel est compétent pour examiner les clauses de l'acte dont il est saisi. Dans le projet de décision il apparaît qu'il n'y a pas lieu de parler de cette question si le Conseil se reconnaît compétent.

o o

#### I - Observation préliminaire :

Je rappellerai qu'il ne s'agit pas pour le Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité au traité de Rome de la décision soumise à son examen. Un tel contrôle ne relèverait pas de la compétence du Conseil constitutionnel car les traités même régulièrement ratifiés et publiés et qui, comme le traité de Rome "sont entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution" (cf. décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 1970) ne sont pas au nombre des règles dont le Conseil constitutionnel doit faire assurer le respect par le législateur lorsque ce dernier est amené à autoriser la ratification d'un traité.

En effet :

1) Aux termes de l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel doit vérifier que l'engagement international soumis à son examen ne comporte pas de clause contraire à la Constitution, et à la seule Constitution. Or les traités ne s'incorporent pas à l'ordre constitutionnel.

2) Le Conseil constitutionnel qui se refuse, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'apprécier la conformité de la loi au traité (décision du 15 janvier 1975) doit - "a fortiori" - estimer qu'il n'est pas compétent pour apprécier la conformité d'un engagement international à un traité antérieur. Il n'existe aucune hiérarchie entre les traités si un traité n'est pas conforme à un traité antérieur, il doit simplement être regardé comme l'ayant modifié. D'ailleurs, et en tout état de cause, les parties au traité de Rome ont été unanime à considérer que l'accord du 20 septembre 1976 est pris en application du seul article 138 du traité et qu'il institue une "procédure uniforme" d'élection des membres du Parlement européen dans les différents Etats. Ainsi, selon l'interprétation commune des parties qui, en droit international public, doit prévaloir,

.../.

les dispositions du traité de Rome ont été exactement appliquées.

C'est donc par rapport à la seule Constitution française que le Conseil constitutionnel doit examiner l'accord du 20 septembre 1976.

## II - Au fond.

Il convient donc de rechercher s'il y a une disposition de la Constitution à laquelle l'accord dont il s'agit soit contraire

La conformité à la Constitution peut être appréciée au regard :

- 1 - du principe de la souveraineté,
- 2 - des dispositions de la Constitution relatives au suffrage universel,
- 3 - du principe selon lequel la France accepte les limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix, mais sous réserve de réciprocité,
- 4 - enfin de certaines dispositions particulières de la Constitution. (art. 23, 34, 59)

### I - Le principe de la souveraineté

1) La décision du 20 septembre 1976 ne met pas en cause le principe constitutionnel de la souveraineté.

Cette décision ne serait contraire à l'article 3 de la Constitution, selon lequel "la souveraineté nationale - appartient au peuple", que si elle avait pour effet de modifier les conditions d'exercice de la souveraineté ou si elle réduisait son domaine.

Or, il est bien évident que l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel n'affecte pas la détention de la souveraineté sur le plan interne : celle-ci continue d'appartenir au peuple, et l'on peut même affirmer qu'en désignant directement des représentants à l'Assemblée, il accroit son pouvoir.

Quant au domaine de la souveraineté nationale, il appartiendrait certes au Conseil constitutionnel d'apprécier, comme il l'a indiqué dans sa décision du 19 juin 1970, si la nature et l'importance des empiètements qu'il subit sont compatibles avec la Constitution? Mais la décision du 20

septembre 1976 n'est relative qu'au mode de désignation des membres de l'Assemblée et ne comporte aucun transfert de compétences aux instances communautaires. Elle ne retire donc rien aux attributions des pouvoirs publics français.

Sans doute peut-on soutenir qu'une Assemblée élue au suffrage universel disposera d'une légitimité qui pourrait lui permettre d'étendre ses propres pouvoirs. Mais, outre qu'il s'agit d'une pétition de principe, cette tendance, si elle se vérifie généralement dans l'ordre interne, ne peut se manifester de la même manière dans l'ordre international. En l'espèce, c'est le traité de Rome qui fixe les pouvoirs de l'Assemblée et le traité ne peut être modifié par la volonté de celle-ci : les Etats restent les maîtres des révisions éventuelles. Ainsi leur souveraineté permet de contenir, non seulement sur le plan politique mais aussi sur le plan juridique, les prétentions éventuelles d'une assemblée élue.

2) Il est, en tout état de cause, difficile de considérer que la Constitution est incompatible, sur le terrain de la souveraineté, avec le Traité de Rome.

La Constitution de 1958 a été adoptée en effet à un moment où le traité de Rome venait d'être ratifié. Or, ce traité prévoyait divers abandons de souveraineté de la part des Etats membres et posait plus précisément le principe de l'élection européenne au suffrage universel direct. On est donc conduit à interpréter la Constitution à la lumière des engagements européens que la France avait déjà contractés et à considérer qu'aucune de ses dispositions ne fait obstacle à l'application du traité.

Sans doute peut-on soutenir que l'article 138 du traité de Rome ne comportait qu'une perspective d'élection au suffrage universel et que les auteurs de la Constitution étaient fondés à penser que le problème de la constitutionnalité de ce mode de désignation ne se poserait qu'à terme. Mais ce serait oublier que l'article 138 contient déjà la règle qui trouve aujourd'hui son application et ne renvoyait à plus tard que les modalités de sa mise en oeuvre : la situation était donc claire, à cet égard, lors de l'élaboration de la Constitution.

Enfin, on notera que depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, il n'a jamais été soutenu que les

traités européens devaient être renégociés en raison de leur incompatibilité avec les dispositions constitutionnelles; au contraire, en autorisant la ratification des traités modificatifs des traités initiaux, le Parlement français doit être regardé comme ayant réaffirmé implicitement mais nécessairement leur compatibilité avec la Constitution.

- Le recours au procédé du suffrage universel direct

1°) On pourrait soutenir que les cas dans lesquels le recours au suffrage universel est prévu sont limitativement énoncés par la Constitution et qu'il n'est dès lors pas possible - sans révision de la Constitution - d'ajouter une nouvelle hypothèse de recours à ce procédé de désignation.

1) On peut, tout d'abord, relever que la Constitution ne traite que de l'organisation des pouvoirs publics nationaux et n'a, sans doute, pas entendu poser de règle touchant à l'organisation internationale et au mode de recrutement des membres des organismes internationaux.

2) En deuxième lieu, l'argument repose sur le postulat implicite que les dispositions de la Constitution sont toutes d'interprétation stricte : tout ce qui n'y est pas expressément autorisé serait interdit.

Rien ne permet d'affirmer que l'on puisse poser un tel postulat. La règle de l'interprétation stricte doit prévaloir lorsque la rédaction des articles implique nécessairement une acception restrictive : tel est le cas des dispositions qui énoncent limitativement une série de compétences. Dans les autres cas, aucun principe général ne fait obligation d'adopter une telle méthode d'interprétation. Si le Conseil Constitutionnel l'avait retenue dans le passé, il n'aurait pu décider, comme il l'a fait, que la notion de "charge publique", telle qu'elle figure à l'article 40 de la Constitution, s'étend aux charges des organismes de sécurité sociale (20 janvier 1961) ou qu'il y a "interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics", au sens de l'article 16, dès lors qu'une partie du territoire échappe à l'autorité publique, alors que les pouvoirs publics pouvaient matériellement continuer de fonctionner (23 avril 1961). Une règle d'interprétation qui aurait privilégié la lettre de la Constitution aurait empêché le Conseil Constitutionnel de se référer à son "esprit", comme il l'a fait, parmi d'autres motifs, pour dire que l'article 61 ne s'applique pas aux lois référendaires (6 novembre 1962); elle lui aurait difficilement permis de prendre des décisions qui tirent toutes leurs conséquences des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" (16 juillet 1971) ou de dispositions figurant dans la Déclaration des droits de 1789 (27 décembre 1973).

D'un autre côté, une interprétation restrictive des textes constitutionnels ferait radicalement obstacle au développement de coutumes qui, sans être contraires à la Constitution, en comblent les inévitables vides. Or, tous les auteurs admettent l'existence et la légitimité de la coutume en droit constitutionnel comme complément à la lettre du texte; tous reconnaissent que loin d'affaiblir une Constitution, elle est au contraire pour elle un facteur de longévité.

Si l'on estime, cependant, qu'une interprétation stricte doit prévaloir, alors il faut la retenir dans tous les cas, et notamment pour l'article 54 dont il est fait ici application. Selon ce texte, l'autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement international ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution lorsque le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'il comporte une clause contraire à la Constitution. Il en découle que lorsque l'engagement fixe des dispositions que la Constitution ne prévoyait pas, mais que ne contredisent ni sa lettre ni son esprit, il n'est pas nécessaire de réviser la Constitution pour qu'il s'incorpore à l'ordre juridique interne. J'ai quelque raison de soutenir cette interprétation puisque je suis à l'origine de ce texte.

On doit dès lors admettre que la circonstance que la Constitution ne prévoit le recours au suffrage universel que pour l'élection du Président de la République, des membres du Parlement et, à l'échelon local, des conseillers généraux et municipaux, n'empêche pas que, par la voie d'un accord international, soit prévu un nouveau cas de recours au suffrage universel.

2°) Par un raisonnement légèrement différent, on pourrait également soutenir, en se fondant sur les dispositions des alinéas 1er et 3 de l'article 3 de la Constitution, que le mode d'élection des représentants du peuple doit être fixé par la Constitution. Or, en vertu de l'article 137 du traité de Rome, l'Assemblée est composée de "représentants des peuples des Etats réunis par la Communauté", sans pour autant que leur élection soit fixée par des dispositions de nature constitutionnelle, puisque c'est la décision du Conseil européen et l'acte qui y est annexé qui prévoient leur élection au suffrage universel direct.

On peut élever deux objections contre ce raisonnement.

a) L'article 3 de la Constitution traite du mode d'exercice de la souveraineté nationale. Or, l'Assemblée européenne n'exerce aucune souveraineté; elle n'a qu'une compétence d'attribution: elle exerce les "pouvoirs de délibérations et de contrôle qui lui sont attribués par le ... traité" (art. 137 du traité de Rome). Même si ses membres sont qualifiés de "représentants des peuples", son élection au suffrage universel direct ne lui confère nullement la



souveraineté : les conseils municipaux et généraux issus du suffrage universel direct, n'en sont pas pour autant souverains.

b) L'article 137 du traité de Rome résulte de la rédaction initiale du traité et ainsi qu'on l'a déjà dit, les pouvoirs publics français n'ont jamais, depuis l'entrée en application de la Constitution de 1958, émis la moindre réserve sur la compatibilité de cette disposition (et de l'article 138 qui pourtant pose le principe de l'élection au suffrage universel) avec la Constitution.

### III - Le principe de la réciprocité des limitations de souveraineté

Il n'y a lieu de rechercher si la décision du 20 septembre 1976 respecte ce principe de réciprocité que si l'on a admis auparavant que cette décision portait atteinte à la souveraineté nationale. Or, comme il l'a été exposé ci-dessus (cf I), il semble bien qu'il n'en aille pas ainsi. C'est donc sous le bénéfice des observations qui précèdent que cette question est maintenant abordée.

Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix". Selon le Conseil constitutionnel, ce principe a valeur constitutionnelle (décision du 19 juin 1970).

On peut donc se demander si, l'engagement international déféré au Conseil constitutionnel pourrait être regardé comme méconnaissant ce principe.

1) S'il est vrai que le principe en question s'entend de toutes les limitations de souveraineté, même lorsque l'organisation de la paix n'est pas en cause, comme paraît l'avoir admis le Conseil Constitutionnel (19 juin 1970), il ne trouve pas à s'appliquer dans l'affaire soumise aujourd'hui au Conseil. En effet, la limitation de souveraineté qui existe indéniablement pour les neuf Etats du fait de l'activité de l'Assemblée européenne découle des engagements qui ont déterminé la compétence de cette Assemblée. Mais ainsi qu'il a été dit plus haut, les dispositions relatives à cette compétence ne sont en rien modifiées par la transformation du mode de désignation des membres de l'Assemblée. Cette réforme n'affectant donc pas la limitation de souveraineté existante, la question de savoir si elle est "réciproque" ne se pose pas...

2) S'il était néanmoins déclaré que cette réforme limitée par elle-même la souveraineté de l'Etat français, il devrait être reconnu qu'elle est conforme au principe de réciprocité. On voit mal, en effet, les éléments qui permettraient de conclure en sens inverse.

Ce ne peut être les différences existant entre les neuf quant au nombre des députés, puisque des différences semblables existaient déjà parmi les "délégués" de l'Assemblée. D'ailleurs, l'égalité du nombre des députés des quatre grands Etats est reprise du système précédent, que le Parlement français avait approuvé.

Ne peuvent donc être invoquées que les disparités entre les procédures électorales et le régime électoral qui serait admis pour le Danemark et pour les représentants de Berlin.

1°) Les disparités entre les procédures électorales ne sont pas niables, du moins sur certains points. Mais on ne voit pas en quoi elles constituent des limitations de souveraineté. Lorsqu'on admet que chaque Etat déterminera sur certains points sa loi électorale, et notamment le mode de scrutin, il n'y a nulle limitation de la souveraineté des neuf Etats, mais plutôt sauvegarde de celle-ci. Et surtout, comme chacun reçoit un droit identique de se déterminer, il n'y a aucune atteinte à la réciprocité, même si l'on juge qu'il y en a une à l'uniformité - ce qui est une autre question ne touchant pas à un principe constitutionnel.

2°) Restent les dérogations au mode d'élection. Celle relative à Berlin est trop mince et porte sur un problème trop particulier pour qu'il soit possible de l'invoquer sérieusement comme susceptible de porter atteinte à l'équilibre des engagements réciproques. La dérogation danoise est, certes, plus significative. Mais elle ne vise que 16 députés sur 410. Elle est temporaire. Elle ne porterait atteinte au principe de réciprocité que si l'on pouvait affirmer que celui-ci implique une rigoureuse identité des engagements des Etats parties à un traité. Or une semblable interprétation ne saurait prévaloir.

en effet

Il suffira, de rappeler à cet égard que le principe visait principalement, en 1946, la participation de la France à l'ONU, c'est à dire à un système qui ne confère certainement pas à tous ses membres une unité de régime juridique. C'est ainsi que les cinq membres permanents peuvent empêcher radicalement toute décision contre eux de la part du Conseil de sécurité, alors même qu'ils auraient manifestement commis une agression. De plus, ils peuvent décider des sanctions contre d'autres Etats-membres qui n'ont pas la possibilité juridique de s'y dérober. En dehors même du Conseil de sécurité, les cinq "Grands" peuvent mener "toute action ... qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationale". Enfin,

des actions peuvent être engagées contre les Etats ennemis dans des conditions fort différentes de celles prévues pour les autres Etats. Cependant, cette Charte n'a pas été trouvée contraire au principe de réciprocité dans les limitations de souveraineté.

Pour ne raisonner qu'à l'intérieur du système du traité de Rome, des dérogations exceptionnelles à la règle générale existent en faveur de tel ou tel Etat et ne paraissent pas avoir fait conclure jusqu'ici à la violation du principe de réciprocité. Ainsi en est-il, par exemple, du commerce avec la R.D.A. à l'égard duquel la R.F.A. ne se trouve pas dans la même situation que les huit autres Etats; cependant, il s'agit d'une dérogation permanente. D'autres dérogations, temporaires celles-là, peuvent être admises à l'égard de certaines des règles les plus fondamentales du marché commun, pour des raisons sérieuses, certes (déséquilibre de la balance des paiements, etc...), mais non pas nécessairement plus sérieuses que celles qui poussent le Danemark à demander une dérogation temporaire.

#### IV - Dispositions particulières de la Constitution

On invoquera peut être, contre la décision du 20 septembre 1976, outre les principes fondamentaux qui ont fait l'objet des développements qui précèdent, des dispositions précises de la Constitution.

1°) On pourrait faire remarquer que l'article 23 de la Constitution, relatif aux incompatibilités visant les membres du Gouvernement, ne contient aucune disposition relative à la fonction de membre de l'Assemblée européenne, alors que l'acte joint à la décision du Conseil européen du 20 septembre 1976 prévoit une telle incompatibilité. Faudrait-il alors modifier sur ce point la Constitution afin de la compléter ?

Ce serait oublier que la Constitution dispose dans l'ordre interne et qu'il appartient au traité international de prévoir les incompatibilités propres aux personnes qu'il investit de fonctions particulières dans les institutions qu'il régit. C'est d'ailleurs dans les conventions internationales qu'on trouve toutes les incompatibilités entre fonctions internationales et fonctions nationales, notamment gouvernementales.

2°) On pourrait également relever que l'article 34 range au nombre des matières réservées au législateur le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales, mais ne traite nullement du cas de l'Assemblée européenne. Sans doute, serait-il abusif d'en conclure que la compétence est, sur ce point,

règlementaire. Mais, étant admis qu'une loi devra intervenir, le silence de l'article 34 ne révèle aucune incompatibilité entre l'engagement du 20 septembre 1976 et la Constitution. Au demeurant, si la thèse inverse devait prévaloir, il n'en résulterait pas qu'une révision soit nécessaire : il suffirait de compléter l'article 34 par une loi organique, ainsi que le permet le dernier alinéa du même article 34 et ce sans aucune révision. Eu égard à la disposition relative aux assemblées parlementaires et locales, il s'agirait bien en effet d'un complément, et non d'une innovation.

3°) Enfin, la Constitution dispose dans son article 59 que le contentieux relatif à l'élection des députés et des sénateurs appartient au Conseil constitutionnel, mais ne prévoit rien, bien entendu, pour ce qui concerne les représentants élus à l'Assemblée européenne. Là encore, il n'en résulte aucune incompatibilité avec la Constitution. C'est la loi ordinaire qui fixe les conditions dans lesquelles sont jugées les contestations portant sur l'élection des membres des assemblées locales. Il en ira de même pour les membres de l'Assemblée européenne. Quelles que soient les différences entre celle-ci et celles-là, elles ont pour point commun de ne pas exercer la souveraineté. C'est parce que l'Assemblée nationale et le Sénat expriment, au contraire, cette souveraineté que la Constitution a prévu elle-même les conditions dans lesquelles serait réglé le contentieux relatif à l'élection de leurs membres.

M. le Président remercie M. COSTE-FLORET et demande à M. GOGUEL s'il désire lui répondre dès à présent.

M. GOGUEL préfère attendre les observations de l'ensemble du Conseil avant de répondre.

M. DUBOIS admire que l'on ait pu dire tant de choses sur un sujet d'une si faible difficulté juridique. La question dont il s'agit est traitée dans une atmosphère de grande passion; mais, ici, en droit, nous sommes en présence d'un texte qui modifie le nombre des représentants des Etats à l'Assemblée des Communautés - ce qui ne soulève aucune difficulté-, et prévoit l'élection des représentants du peuple français à l'Assemblée européenne au suffrage universel direct - ce qui est une simple application de l'article 138 du traité des Communautés européennes-.

De cette élection ne résultera pas la désignation de l'Assemblée dans son statut définitif puisque la décision soumise au Conseil introduit dans la procédure de développement des institutions prévues par l'article 138 un pallier supplémentaire -celui de la période transitoire- avant l'institution de la procédure uniforme.

La matière de la décision consiste en une simple modification des modalités de développement, elle ne touche pas aux principes posés par les traités d'origine. Tout le rapport paraît avoir été guidé par deux idées :

- 1) un organisme doté de certains pouvoirs tend à les augmenter
- 2) l'élection au suffrage universel direct est un sacrement qui donne très souvent à celui qui l'a reçu un goût immodéré du pouvoir. C'est une vérité dont nous avons tous fait l'expérience, mais comme l'indique M. COSTE-FLORET, cette expérience nous l'avons faite en droit interne.

M. DUBOIS pense que l'élection au suffrage universel direct constitue un changement de procédure. Passer du suffrage universel indirect, qui existe actuellement, au suffrage universel direct ne porte en rien atteinte à la Constitution.

Au plan politique, en quoi y a-t-il transfert de souveraineté. L'Assemblée réclame-t-elle de nouveaux pouvoirs ? Dans l'Acte soumis au Conseil rien de tel n'apparaît. Il n'est prévu aucune extension des pouvoirs de l'Assemblée qui sont définis à l'article 137 de la Communauté européenne. Cet article dit "l'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité".

On voit donc qu'il s'agit, sur le plan du droit, d'un sujet très mince qui ne met vraiment pas en péril la Constitution.

M. MONNERVILLE rend hommage à l'effort de synthèse accompli par les auteurs des deux rapports et exprime que, pour sa part, il partage les sentiments de M. DUBOIS. Il s'agit d'un problème juridiquement mince qui est gonflé par son importance politique. Si la question n'est pas vraiment simple, il ne faut pas non plus l'enfler. La décision qui sera prise peut avoir de graves répercussions pour l'avenir.

En tous cas, M. MONNERVILLE ne voit pas en quoi il pourrait y avoir la moindre atteinte à la souveraineté nationale par l'engagement soumis au Conseil. Il y a eu des aliénations de souveraineté dans les traités de la C.E.C.A., de la C.E.E. et de l'Euratom, mais sur le plan constitutionnel en France l'application de ces traités n'a jamais été mise en cause au motif qu'ils auraient contenu une violation de la Constitution.

Aujourd'hui, il s'agit d'appliquer l'article 138 de la C.E.E. Pour cela, le Conseil des Communautés propose une modalité différente de celle prévue aux traités. En quoi cette variation peut-elle porter atteinte à la souveraineté nationale ? Passer du suffrage universel indirect au suffrage universel direct pour désigner les représentants du peuple français à l'Assemblée ne leur donne nullement l'exercice de la souveraineté. Cela change-t-il la nature de leur mandat ? En aucune façon, tout au moins en principe. On peut avoir une inquiétude et craindre qu'élue au suffrage universel direct l'Assemblée ne veuille dépasser ses pouvoirs et empiéter sur ceux des Etats, mais c'est oublier que les pouvoirs sont fixés par le traité de Rome, que les compétences de l'Assemblée et des Communautés en général sont des compétences d'attribution. A cela, rien n'est changé.

De nouvelles attributions qui seraient réclamées ne seront pas pour autant obtenues. Elles ne pourraient être accordées que si les traités étaient changés, c'est-à-dire que si les Etats étaient d'accord pour donner ces pouvoirs aux Communautés ou à leur Assemblée et, à ce moment, à nouveau, pourrait jouer en droit français, le contrôle de l'article 54.

Pour M. le Président MONNERVILLE, le noeud de la question est le principe de la souveraineté nationale et il lui apparaît que ce principe n'est pas atteint.

M. CHATENET, contrairement à M. DUBOIS, estime que la question est d'une très grande importance. Son intervention ne pourra pas faire abstraction de son expérience passée. Pendant cinq ans et demi M. CHATENET a été Président d'une Communauté européenne. Il a conscience d'une façon très vive que la décision du Conseil sera très importante, du fait qu'elle sera lue par les partenaires de la France dans les institutions européennes qui chercheront à savoir, par ce texte, quelle est actuellement la doctrine politique française en matière du développement des Communautés européennes. De ce fait, la décision qui sera rendue ne doit pas être envisagée sous le seul aspect de son importance pour la politique intérieure française.

Sur le développement des institutions européennes un débat de fond existe depuis toujours que l'on pourrait résumer par la formule : il s'agit de savoir si l'on doit faire l'Europe par en haut ou par en bas. En d'autres termes, ce débat oppose ceux que l'on qualifie institutionnalistes et les pragmatiques. Faire l'Europe par en haut consiste à estimer qu'il y a déjà une réalité politique européenne, un peuple européen dont peu à peu on révèle l'existence sous jacente. A l'inverse, on peut penser que le développement de l'Europe consiste à mettre en place des systèmes pratiques de coopération que l'on coordonne par des institutions ad hoc sans pour autant estimer que cet ensemble traduit une réalité politique actuelle qui serait déjà l'Europe.

M. CHATENET, pour sa part, a toujours soutenu la 2ème thèse pensant que les seules réalités politiques en Europe occidentale sont les nations, française, allemande, anglaise, etc... mais qu'il n'existe pas une nation européenne. Il peut y avoir une idée de l'Europe mais cela ne recouvre pas une réalité vécue. Or, les nations s'expriment par les Etats. Ces Etats organisent entre eux des coopérations techniques sur des points déterminés mais la conjonction de leurs efforts ne crée en aucune façon un super-Etat doté d'une supra nationalité. La seule souveraineté est exercée par les Etats au nom des nations, tout le reste ne consiste qu'en organismes techniques ad hoc ayant des objets très déterminés.

Ceci dit, l'affaire soumise au Conseil ce jour apparaît extérieure à la Constitution française. Il n'y a pas osmose sur le plan de la souveraineté entre nation et Europe. S'il s'agit bien, dans la ligne de l'action du Gouvernement français depuis 15 ans, d'une coopération inter étatique ad hoc, toute cette question reste extérieure à la Constitution. Ce qui est dangereux est l'idée que, sous le prétexte que l'on ferait des délégués de la France à l'Assemblée des Communautés des "représentants de la nation", ils recevraient l'exercice de la souve

raineté nationale. A fin d'apprécier si cette idée est dénuée de fondement, il faut rappeler ce que sont les Communautés : trois organismes techniques à compétence économique, rien de plus. Le Gouvernement français est celui qui parmi les neuf a, le plus, voulu empêcher ces organismes de faire de la politique, partant de cette idée juste que seuls les Etats font de la politique. Il faut absolument qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur ce point. On ne doit pas reconnaître aux Communautés la possibilité d'intervenir dans le domaine politique.

M. BROUILLET félicite M. GOGUEL dont il estime le rapport très remarquable. Il exprime combien il lui paraît difficile de tracer une frontière exacte entre le domaine politique et le domaine juridique. Il lui paraît tout d'abord, en ce qui concerne la décision que, compte tenu de l'ampleur des exposés développés à ce sujet dans la presse, il faudra répondre en détail sur la recevabilité et la compétence du Conseil constitutionnel. Ce qui est paradoxal sur le fond est que la France, parmi les pays de la Communauté européenne, paraît bien être celui dont la Constitution est la plus précise et ce serait le seul où rien n'est prévu à l'égard de la question posée par l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée des Communautés.

Admettre qu'il n'y a aucun problème de constitutionnalité, ici, laisserait supposer que, lorsqu'il s'agit de la souveraineté de notre pays, il n'y a rien à dire. La décision qui est soumise au Conseil est le résultat des discussions du Conseil européen qui par son secrétariat se confond avec les organes des Communautés européennes.

C'est là un exemple de cette réalité mouvante des institutions européennes qui rend cette affaire encore plus importante.

M. BROUILLET est en désaccord avec M. COSTE-FLORET en ce qui concerne le dernier considérant. Lui aussi a le vif souci de ne pas voir le Conseil constitutionnel dépasser ses pouvoirs mais dans cette affaire la question ne se pose pas de façon habituelle puisque le Conseil doit statuer avant le Parlement. Il apparaît que son rôle est d'éclairer les parlementaires.

M. COSTE-FLORET l'interrompt et indique qu'il ne le comprend pas car même si le Conseil décide que l'engagement n'est pas contraire à la Constitution, il peut exprimer une doctrine sur l'affaire qui lui est soumise.



M. BROUILLET entend répondre à l'affirmation de M. COSTE-FLORET selon laquelle le considérant final proposé par M. GOGUEL serait inutile. Le Conseil doit indiquer au Parlement comment éviter les inconvénients liés à une certaine conception de l'Europe. La décision qu'il rendra ne doit pas pouvoir s'interpréter comme l'autorisation de méconnaître des principes fondamentaux de la Constitution.

Pourquoi la Constitution traiterai-elle tellement de la souveraineté, de l'élection au suffrage universel direct et serait-elle muette sur les questions en cause dans l'affaire d'aujourd'hui ?

Les considérant du Conseil doivent être des garde-fous suffisants pour empêcher toute interprétation abusive des conséquences de l'élection au suffrage universel direct. On dit que, en refusant cet engagement comme contraire à la Constitution, on rend nécessaire une révision constitutionnelle qui ne manquerait pas d'intervenir et risquerait fort de faire inscrire en clair dans la Constitution ce que l'on redoute, ce que l'on refuse. Or, il est très possible d'éviter cette difficulté. C'est ce que prouve le dernier considérant de M. GOGUEL.

M. SAINTENY - Cette affaire est d'une extrême importance. Pour moi, c'est surtout son aspect politique qui me préoccupe. Comment peut-on penser que les représentants français élus au suffrage universel direct n'emporteront pas avec eux une parcelle de la souveraineté nationale ?

M. le Président pense que le dernier considérant proposé par M. GOGUEL est peut être l'occasion d'un malentendu entre M. COSTE-FLORET et M. BROUILLET.

M. COSTE-FLORET dit, le Conseil n'a pas compétence pour se substituer au pouvoir constituant.

M. le Président partage cet avis dont l'exactitude apparaît à la lecture de l'article 54. Le Conseil n'a à dicter ce qu'il faut faire ni au Président de la République, ni au Parlement, ni au peuple français. Son rôle est seulement ici de dire s'il y a ou s'il n'y a pas dans l'engagement soumis à son examen de clause contraire à la Constitution. Jusqu'ici, d'ailleurs, le Conseil s'est toujours gardé de tomber dans la tentation de vouloir exercer le "Gouvernement des juges".

M. GOGUEL répond à M. COSTE-FLORET: Dans la note présentée par ce dernier, la réfutation de l'argument selon lequel la souveraineté nationale s'opposerait à la conformité de l'engagement soumis à l'examen du Conseil ne s'applique pas à l'argumentation de M. GOGUEL. L'argumentation présentée par le rapporteur est en effet toute différente de celle à laquelle il est répondu. En effet, la thèse de M. GOGUEL repose sur l'article 3 de la Constitution. Il résulte de ce texte et des dispositions de l'engagement soumis au Conseil que les élus de la France à l'Assemblée des Communautés participeraient du fait de leur élection au suffrage universel, à l'exercice de la souveraineté nationale; C'est-à-dire que, politiquement, en constatant que l'article 3 de la Constitution leur donne le droit de réclamer la souveraineté, ils auront là le fondement d'une théorie de l'usurpation.

M. MONNERVILLE estime que ce serait là une erreur de leur part.

M. GOGUEL reprend son développement et répète que cette construction s'appuierait sur un texte. Donc, il y a contrariété avec l'article 3 de la Constitution. Celui-ci dit que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants. L'article 3 n'exclut de cet exercice de la souveraineté nationale aucun des représentants du peuple. D'autre part, l'alinéa 3 de l'article 3 dit que le suffrage direct ou indirect a lieu dans les conditions prévues par la Constitution. Si l'on répond qu'il s'agit là d'une affaire "extérieure", on est tout de même obligé de constater que c'est en France que les élections auront lieu. On doit bien déduire de tout cela et de ce que l'on sait sur l'élaboration de la Constitution que c'est pour bloquer le processus retenu par la décision du Conseil des Communautés que l'article 3, 3ème alinéa, de la Constitution a été écrit.

En ce qui concerne l'article 34, M. GOGUEL reconnaît qu'il peut être complété par une loi organique sans que cela soit contraire à la Constitution. Cette modification ne suffirait pas néanmoins pour lever toute contrariété. Elle pourrait mettre dans le domaine de la loi le régime de l'élection mais elle ne résoudrait en rien la difficulté qui existe du fait de l'article 3.

En ce qui concerne l'article 59, M. GOGUEL est d'accord pour admettre que la vérification des pouvoirs des délégués à l'Assemblée des Communautés ne doit pas venir devant le Conseil constitutionnel. C'est donc la loi sur le régime électoral qui devra régler ce point.

A M. DUBOIS, M. GOGUEL indique qu'il a beaucoup de chance de ne pas être préoccupé par le sujet.

M. DUBOIS reprend implicitement l'argument selon lequel le Conseil ne doit se prononcer que sur ce qui est nouveau par rapport à l'article 138 du Traité.

Sur ce point, M. GOGUEL renvoie à son rapport et aux termes de l'article 138 in fine "Conformément à leurs règles constitutionnelles respectives". Cette réserve implique la possibilité d'une contradiction avec lesdites règles constitutionnelles et, pour lui, la nécessité, préalable à la ratification, d'une modification de la Constitution française.

A M. MONNERVILLE, M. GOGUEL répond : M. DEBRE a reconnu qu'il n'était pas possible de soumettre la constitutionnalité du projet au Comité Consultatif Constitutionnel puisque comme l'indiquait M. Alain POHER dans la séance du 25 juillet 1957 "le Comité examine la loi, s'efforce de provoquer un accord entre l'Assemblée et le Conseil de la République et s'il n'y parvient pas statue dans les cinq jours de sa saisine. C'est en réalité une procédure non de contrôle de la constitutionnalité des lois mais un mode de solution pacifique entre les deux Assemblées parlementaires. Il s'agit d'une procédure de conciliation et d'arbitrage au sein du Gouvernement". M. DEBRE reconnaissait qu'on ne pouvait pas juger s'il y avait eu violation de la Constitution tout en notant d'ailleurs que cela ne supprimait pas la discussion au fond sur l'existence ou la non existence d'une violation que, pour sa part, M. HAMON voyait dans le fait que l'on entendait subordonner un système fondé sur la souveraineté nationale à un système supra national.

M. BROUILLET dit : Le Comité Constitutionnel n'avait pas compétence, effectivement pour statuer dans la Constitution de 1946. Mais aux termes de la discussion devant le Conseil de la République le 23 juillet 1957, le Président de la Commission des Affaires Etrangères a souligné que, dans notre droit, la ratification étant autorisée les deux traités allaient entrer en vigueur. L'adhésion de la France était une "adhésion définitive et irréfragable". Il a ajouté : "Ces traités, par les pouvoirs exorbitants dévolus à des institutions internationales, seront sans doute traduits aux disputes du monde, mais seront l'objet d'interprétations par les représentants de la France, les représentants aussi des puissances étrangères, dans de nombreuses réunions.... Les pouvoirs dévolus à cette Assemblée, qui va couvrir toutes les autres forces européennes, en feront une Assemblée puissante, rivale du Parlement.... La Commission sera une concurrente de l'Etat..... La Communauté ne va-t-elle pas entrer en rivalité, en concurrence avec l'autorité, la souveraineté de chaque Etat, etc.... "

Mais devant ces questions il proposait la motion, qui fut adoptée, dont le texte suit :

"Considérant que les traités de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ne sauraient, en aucun cas, s'interpréter comme susceptibles de porter atteinte à la souveraineté nationale et à la personnalité internationale de la France,

Le Conseil de la République,

Déclare qu'il se refusera toujours à toute altération ou à toute diminution, sous quelque forme que ce soit, des prérogatives qui constituent la puissance souveraine de la France.

Il rappelle que serait contraire tant à la Constitution de la République en ses articles 1er et 3 qu'aux droits imprescriptibles du peuple français tout traité qui, par son usage ou son abus, conduirait à porter atteinte à l'existence indépendante et au statut autonome de puissance internationale de la France."

M. MONNERVILLE répond : On était sous l'empire de la Constitution de 1946. Il est à noter que le Conseil de la République n'avait pas de pouvoirs politiques et que la motion a été votée parce qu'il ne voulait tolérer aucune atteinte à la souveraineté nationale.

Quelle conclusion en tirer ? Il fallait éviter de donner à une institution extra nationale des pouvoirs qui auraient porté atteinte à la Constitution de 1946. L'article 3 était d'ailleurs rédigé dans les termes suivants :

"La souveraineté nationale appartient au peuple français... Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle par le vote de ses représentants et par le referendum. En toutes matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret".

Ceci n'a pas de rapport avec le problème posé aujourd'hui qui ne donne pas de nouveaux pouvoirs à l'Assemblée des Communautés.

M. GOGUEL reprend : M. MONNERVILLE considère que les membres actuels de l'Assemblée européenne sont élus au suffrage au second degré. Ceci est en contradiction avec le Traité qui dit que ce sont des "délégués" et non des élus. Ce sont là deux qualités très différentes. Les traités ont été ratifiés, c'est incontestable, mais s'ils ont prévu que des projets seront faits en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée, ces dispositions n'entreront

n'entreront en vigueur qu'une fois adoptées par les Etats membre "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives". Ce membre de phrase justifie d'ailleurs qu'il y ait eu, pour permettre l'application du Traité, révision de la Constitution dans divers pays notamment l'Irlande, les Pays-Bas et la Belgique.

M. GOGUEL répond à M. CHATENET qu'il est d'accord avec lui puisqu'il veut que les représentants à l'Assemblée n'exercent pas la souveraineté nationale. C'est d'ailleurs pourquoi il estime qu'il y a antinomie entre l'article 1er de l'Acte soumis et l'article 3 de la Constitution. Pour que l'article 1er de l'Acte soit admissible, il faudrait pour le moins que la Constitution dise qu'à l'égard des membres de l'Assemblée il y aura une dérogation à l'article 3.

M. GOGUEL remercie M. BROUILLET d'avoir légitimé son exercice de droit comparé. Les dispositions des révisions hollandaise et irlandaise sont, en effet, excessives mais il serait bien paradoxal que la France fut pratiquement le seul Etat des neuf à pouvoir mettre en oeuvre les dispositions de ce traité sans révision de sa Constitution.

M. GOGUEL dit à M. SAINTENY qu'il a bien pointé un élément essentiel puisque toute la contradiction repose en effet sur la contrariété entre l'article 1er de l'Acte et l'article 3 de la Constitution. C'est bien cette contradiction qu'il faut lever.

Enfin, M. GOGUEL donne l'assurance à M. le Président qu'il est, lui aussi, soucieux de ne pas conduire le Conseil à commettre des abus de pouvoir, mais il réaffirme que dans la matière de l'article 54 la question se pose autrement que dans les cas de saisine par application de l'article 61. Ici il faut bien indiquer quelle modification est nécessaire pour que la ratification devienne possible. La décision du Conseil ne conduit pas simplement à une déclaration d'inconstitutionnalité mais peut conduire à une modification de la Constitution pour la rendre conforme aux exigences du Traité, ainsi que le dit l'article 54. Il faut donc, qu'après la décision du Conseil, on sache exactement comment pourra être réalisée la mise en conformité de la Constitution et des dispositions du Traité. Bien sûr, le Conseil n'a pas à donner d'injonction mais il doit donner un minimum d'explications nécessaires.

M. le Président répond que ces précisions doivent découler naturellement des considérants puisqu'une décision de non conformité explique nécessairement en quoi consiste la non conformité. C'est au législateur ensuite à tirer la conclusion de cette décision, dans le cas où il lui sera demandé de réviser la Constitution puisque, malgré la décision de non conformité, la procédure serait menée à son terme jusqu'à la ratification.

En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, il ne peut pas aller plus loin. Il ne peut pas se substituer au législateur.

M. GOGUEL estime de la compétence du Conseil d'exprimer précisément ce qui est nécessaire pour lever la difficulté qu'il constate et voit dans la conclusion synthétique qu'il propose l'avantage de montrer exactement comment elle peut être résolue.

M. BROUILLET est bien conscient de la difficulté. Il pense que le Conseil est jeune et qu'il ne doit pas s'estimer prisonnier de ses anciennes décisions. Les Cours Constitutionnelles des autres pays se donnent un langage plus souple et plus riche que le nôtre. Le Conseil se prive de possibilités d'action en se laissant enfermer dans des moules très précis calqués sur la façon d'apprécier des juridictions. Le fait que le Conseil doive ici se prononcer avant la représentation nationale l'oblige à un plus grand effort de précision pour dire avec clarté, ce qui doit être fait pour résoudre les difficultés.

M. le Président ajoute à son intervention précédente que l'adoption du considérant proposé sur ce point ne lierait personne.

M. GOGUEL remarque que l'article 54 dit que la ratification ne peut avoir lieu qu'après révision. Si la révision demandée n'est pas obtenue, la ratification n'est plus possible.

M. CHATENET estime qu'il faut revenir à la discussion. Au fond, en ce qui concerne la compétence, il n'y a pas à se poser de questions byzantines. Un problème tel que celui posé aujourd'hui doit être pris à bras le corps. Il est impossible dans un cas semblable de séparer absolument ce qui est politique de ce qui est simplement juridique.

M. CHATENET refuse, tout comme M.M. GOGUEL et SAINTENY, que les membres de l'Assemblée européenne puissent être considérés par qui que ce soit, comme les représentants du peuple français au sens de personnes ayant qualité pour exercer la souveraineté

nationale. Actuellement, ils ne cessent de réclamer ces pouvoirs de souveraineté, ils ne cessent de parler au nom de leurs électeurs de tel ou tel endroit. Ceci apparaît à l'Assemblée des communautés dans presque une intervention sur deux. Il ne faut pas qu'ils puissent prétendre exercer la souveraineté au nom du peuple français. Le Conseil est compétent et a le devoir de dire des choses fondamentales. Il ne peut pas rendre une décision qui, par quelque biais juridique, passerait au travers du problème en l'esquivant. Maintenant, il faut considérer les choses en pratique et parler du futur. Si le Conseil affirme qu'il faut reviser la Constitution préalablement à la ratification, cette revision risque fort de se produire. Le Conseil sera libéré d'un souci, d'un scrupule juridique, mais la conscience des conseillers ne sera peut être pas en parfaite tranquillité. S'il y a nécessité d'une revision, la revision elle-même ne regarde plus le Conseil, alors qu'une simple loi lui serait soumise par application de l'article 61. Après la revision, que se passerait-il dans la Communauté ? Comment serait interprété ce que le Conseil aurait dit ? Cela ne nous regarde plus.

Le devoir du Conseil est de formuler une doctrine qui ne laisse pas d'ambiguïté dans la pensée des autres membres des institutions communautaires.

M. GOGUEL est d'accord pour améliorer son texte mais estime que cela est sans utilité si on aboutit pas à une décision de contrariété.

M. COSTE-FLORET est d'accord avec M. CHATENET. Le seul pouvoir que tient le Conseil de l'article 54 est de dire s'il y a ou s'il n'y a pas contrariété. Quel que soit le sens de la décision, il est nécessaire que les considérants soient précis et stricts.

M. COSTE-FLORET pense d'ailleurs qu'il n'y a aucune contrariété, et que l'avenir sera beaucoup mieux assuré par une décision très motivée, l'affirmant. Une décision de contrariété donne une absolution complète pour tous les péchés de l'avenir, une fois la revision opérée.

Enfin, il faut aussi parler d'opportunité politique. Le Président de la République s'est engagé à ratifier. Si le ~~Conseil~~ Conseil dit qu'il y a contrariété, il revisera la Constitution et même il le fera sans doute par la voie du referendum, ce qui apparaît très inopportun dans la situation actuelle.

M. DUBOIS est d'accord lui aussi mais il désire une motivation précise posant notamment les limites des pouvoirs communautaires.

M. MONNERVILLE opine dans le même sens.

M. le Président pense, lui aussi, qu'affirmer la contrariété libèrerait peut être la conscience de certains mais dessaisirait complètement le Conseil pour l'avenir et l'empêcherait donc d'affirmer sa doctrine.

M. GOGUEL pense que la révision sur les points où elle est nécessaire, dans les conditions qu'indique son dernier considérant, ne nécessiterait pas un referendum ; Elle obtiendrait la majorité au Congrès.

M. COSTE-FLORET reprend ses arguments précédents. La révision risque non seulement d'être dangereuse sur le plan politique mais aussi quant aux résultats en matière européenne. Le choix de la conformité permet de mieux assurer l'avenir.

M. CHATENET se demande ce qu'il adviendrait si le Conseil affirmait qu'il faut réviser de telle ou telle façon et que la révision fût faite tout autrement. La situation lui paraît très simple. Le Conseil n'aurait aucune possibilité d'intervenir si l'une des quatre autorités ayant le pouvoir de la saisine ne lui soumettait pas ce problème. Or, ce risque est certainement très probable.

M. COSTE-FLORET : La seule solution apparaîtrait dans la saisine de 60 parlementaires sur la loi de ratification mais là encore, après révision. Il y a un très grand risque que cette saisine n'intervienne pas.

M. BROUILLET dit que "on ne met pas de verrou sur une porte qu'on laisse ouverte". Il ne voit pas comment lier l'avenir sans affirmer la contrariété. Il estime que les risques de la révision sont majorés. Si le Gouvernement est cohérent, il respectera ce qu'il a dit dans ses exposés sur les intentions de la France. La révision ne sera d'ailleurs pas un saut dans l'inconnu puisque les considérants peuvent indiquer les points ~~px~~ précis sur lesquels doit porter la mise en conformité de la Constitution.

M. GOGUEL pense qu'il faut faire des considérants très précis et, d'autre part, faire confiance au bon sens des gens qui nous gouvernent et à leur bonne foi, c'est-à-dire penser qu'ils respecteront des déclarations telles que "l'Assemblée a simplement des pouvoirs d'attribution".



Après cette intervention de M. GOGUEL, M. COSTE-FLORET a fait remarquer que les mêmes arguments revenaient, sans guère de modifications, dans les diverses interventions. Il demande au Président de décider un vote pour que chacun prenne parti, les positions semblant avoir été exposées de part et d'autre.

M. le Président pense qu'à présent il faut en venir à une décision.

Trois points essentiels ont été soulevés par M. GOGUEL :

- la question de la recevabilité.  
Sur celle-ci tous les membres du Conseil sont d'accord.
- l'étendue de la compétence.  
Sur ce point, il en va de même.
- Enfin, y a-t-il contrariété entre les clauses de l'Acte et la Constitution ?

Cette question est mise au vote.

Sont pour les conclusions de M. GOGUEL :

M.M. GOGUEL, SAINTENY, BROUILLET, REY.

Contre ces conclusions :

M.M. le Président, DUBOIS, MONNERVILLE, COSTE-FLORET.

S'abstient :

M. CHATENET.

M. CHATENET explique son abstention en indiquant que le vote qui est intervenu lui semble avoir été un peu prématuré.

Ce qui lui importe, plus que le sens de la décision, contrariété ou non contrariété, est la doctrine qui pourra être affirmée à cette occasion. Il craint autant la révision que l'absence de révision parce qu'il pense qu'il est sans aucune utilité de mettre "des verrous sur une porte quand on donne la clé à tout le monde".

M. COSTE-FLORET s'excuse d'avoir demandé le vote d'une façon qui a pu paraître prématurée à un membre du Conseil.

Il semble de toute façon qu'il y a la possibilité maintenant de se déterminer sur un autre projet.

M. GOGUEL estime donc que son projet est, dès à présent, repoussé. Le vote est acquis puisque dans les quatre voix contre son projet il y avait celle, prépondérante, du Président

M. le Président demande à M. GOGUEL s'il est d'accord pour présenter un autre projet.

M. GOGUEL répond qu'il ne se considère plus comme rapporteur, qu'il n'estime, en effet, ne pas pouvoir l'être dans le sens de la non contrariété.

M. COSTE-FLORET dit qu'il faut que quelqu'un d'autre prenne le rapport et pense que si le Président voulait bien l'accepter ce serait la meilleure solution.

M. MONNERVILLE approuve, d'autant que c'est grâce à sa voix prépondérante que le vote avait été acquis.

M. le Président accepte de présenter le rapport ou, plus exactement, de présenter pour le lendemain après-midi un nouveau projet de considérants dont la motivation constituera le rapport.

La séance est levée à 18 heures.

Il est annexé au procès-verbal de la présente séance le projet de considérants qui avait été présenté par M. GOGUEL et qui a été repoussé par le vote sus-relaté.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 3 décembre 1976, par le Président de la République, en application des dispositions de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976, relative à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct, comporte une clause contraire à la Constitution ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le Traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier ;

Vu le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'Energie atomique ;

Vu la Convention du 25 mars 1957 relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes ;

Vu le Traité du 8 avril 1955 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ;

Vu le Traité du 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ;

Vu l'Acte du 22 janvier 1972 relatif à l'adhésion de nouveaux Etats aux Communautés européennes ;

.../...

Vu le Traité du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières des Traités instituant les Communautés européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ;

Vu la décision du Conseil ~~des Communautés~~ des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et l'Acte qui y est annexé ;

Sur la recevabilité de la saisine

Considérant qu'aux termes des paragraphes 1 et 2 des articles 138, 103 et 21 des traités concernant respectivement la Communauté Economique Européenne, la Communauté Européenne de l'Energie Atomique et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, tels que ces articles ont été repris, complétés ou modifiés par les articles 1 et 2 de la Convention du 25 avril 1957 relative à certaines institutions communes des Communautés Européennes et par l'article 10 de l'Acte du 22 janvier 1972 relatif aux conditions d'adhésion aux Communautés Européennes du Royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'Assemblée unique chargée d'exercer les compétences qui lui sont attribuées par ces Traités est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein, selon une procédure fixée par chaque Etat membre des Communautés, et dans la limite du nombre de délégués prévus auxdits articles pour chacun de ces Etats ;

.../...

Considérant que le paragraphe 3 des mêmes articles 138, 103 et 21 des Traités relatifs aux Communautés européennes prévoit, mais sans fixer de délais, que seront substituées aux dispositions précitées qui régissent, depuis l'entrée en vigueur des Traités, tant le nombre que le mode de désignation des membres de l'Assemblée unique, des dispositions nouvelles, comportant l'élection au suffrage universel direct, selon une procédure uniforme, des membres de ladite Assemblée, dispositions dont il est expressément spécifié, au même paragraphe 3 des mêmes articles, que le Conseil des Communautés Européennes recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ;

Considérant que la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 et l'Acte qui lui est annexé comportent une nouvelle formulation des dispositions énoncées dans les termes qui viennent d'être rappelés au paragraphe 3 des articles 138, 103 et 21 des Traités relatifs aux Communautés Européennes, dispositions non encore mises en application ;

Considérant en effet que la Décision et l'Acte du 20 septembre 1976 innovent, par rapport aux dispositions jusqu'ici en vigueur, en ce qu'à l'article 2 de l'Acte du 20 septembre 1976, ils modifient tant en valeur absolue qu'en pourcentage, le nombre des membres élus à l'Assemblée au titre de chaque Etat et d'autre part, en ce qu'à l'article 7 dudit Acte, ils disposent que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure électorale uniforme prévue aux articles 138, 103 et 21 des traités relatifs aux Communautés européennes, la procédure électorale sera régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales ;

6.

Considérant que, de tout ce qui précède, il résulte que ni la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976, Décision signée non seulement du président en exercice de ce Conseil, mais des représentants de chacun des Etats membres des Communautés, ni l'Acte annexé à cette Décision, Acte revêtu de la signature des neuf représentants des Etats membres, ne sauraient être tenus pour de simples mesures d'application des traités, convention et acte relatifs aux Communautés Européennes, dûment ratifiés et actuellement en vigueur mais que la Décision et l'Acte du 20 septembre 1976 constituent un engagement international nouveau, dont en application de l'article 54 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel a été régulièrement saisi par le Président de la République ;

Considérant qu'aux termes mêmes du paragraphe 3 des articles 138, 108 et 21 des traités relatifs aux Communautés européennes, l'adoption par chacun des Etats membres des Communautés des mesures recommandées par le Conseil des Communautés doit se faire conformément aux règles constitutionnelles propres à cet Etat ; qu'en conséquence l'examen du Conseil Constitutionnel ne saurait se limiter aux clauses de la Décision et de l'Acte du 20 septembre 1976 qui comportent des modifications par rapport audit paragraphe 3 des articles 138, 108 et 21 des traités relatifs aux Communautés Européennes, mais qu'en vue de déterminer la procédure constitutionnellement requise en vue de l'adoption éventuelle par la France des recommandations du Conseil des Communautés Européennes, cet examen doit porter sur toutes les dispositions de la Décision et de l'Acte du 20 septembre 1976, dont le Conseil Constitutionnel a été saisi aux fins de déclarer s'ils comportent des clauses contraires à la Constitution ;

.../...

Sur la 5ème.

7 - Considérant que, si l'article 55 de la Constitution confère, dès leur publication, aux traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie, une autorité supérieure à celle des lois, aucune disposition de la Constitution ne confère "aux stipulations d'actes juridiques, quelle que soit leur dénomination, émanant d'organisations internationales instituées par des traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés par la France, une autorité supérieure aux dispositions nationales de nature constitutionnelle ;

Considérant que si le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, dispose que, sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix, aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit ;

Considérant que les compétences attribuées par les traités, régulièrement ratifiés, relatifs aux Communautés Européennes, tant à ces Communautés qu'à leurs divers organes internes, sont des compétences d'attribution, qui ne sauraient être étendues ou élargies que par la voie de nouveaux traités ou accords, dont la ratification ou l'approbation ne saurait être autorisée que par une loi, sous réserve de l'application éventuelle de l'article 54 de la Constitution ;

Considérant qu'il résulte des documents remis au Conseil Constitutionnel que l'un des Etats dont les représentants ont revêtu de leurs signatures la Décision et l'Acte du 20 septembre 1976, à savoir le Royaume de Danemark, fait connaître que la ratification de cette Décision et de cet Acte pourrait être assortie de sa part de réserves ; qu'en conséquence, et en application du principe de réciprocité énoncé tant à l'article 55 de la Constitution qu'au Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, la France doit avoir de son côté la faculté d'assortir de réserves l'approbation de la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 et de l'Acte qui lui est annexé ;

II - Considérant qu'aux termes de l'article 1 de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976, les membres de l'Assemblée unique des Communautés Européennes, élus au suffrage universel, y seraient "les représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté" ; qu'en conséquence, selon ce texte, les membres de cette Assemblée élus en France, seraient des représentants du peuple français ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3, premier alinéa, de la Constitution " la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum" ; que cette disposition habilite tous les représentants du peuple français à participer à l'exercice de la souveraineté nationale ;

.../...



Considérant que, compte tenu de ce qui a été dit plus haut des compétences de l'Assemblée unique des Communautés Européennes, en tant qu'organe interne de ces Communautés, ses membres français élus au suffrage universel direct n'auraient aucunement à participer à l'exercice de la souveraineté nationale, alors que les délégués de la France, désignés en son sein par le Parlement, qui y siègent actuellement participent, en tant que membres du Parlement français, à cet exercice ;

Considérant que de ce qui précède, il résulte qu'il existe une contrariété entre l'article 1er de l'Acte annexé à la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 et l'article 3, premier alinéa, de la Constitution ;

III - Considérant qu'aux termes de l'article 1 de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976, les membres de l'Assemblée unique des Communautés Européennes seraient "élus au suffrage universel direct " ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3, troisième alinéa de la Constitution, "le suffrage", "toujours universel, égal et secret", "peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution" ; que de cette prescription, il résulte que les conditions dans lesquelles le suffrage universel peut être appelé à s'exprimer, ne sauraient être prévues que par la Constitution elle-même ;

.../...

qu'en effet celle-ci, en ses articles 6, 7, 11, 12, 23, 24, 25, 34, 58, 59 60 et 72, comporte des énonciations expresses à ce sujet ; que par contre, la Constitution ne comporte aucune disposition concernant l'organisation de quelque consultation que ce soit du peuple français, au suffrage universel, pour l'élection des membres d'une assemblée

attributaire ~~de compétences dans un cadre institutionnel autre que celui du législatif exercé par le souverain national ;~~

au sein d'une organisation institutionnelle, dans les limites respectives des articles 2 et 3 de la Constitution, de compétences définies par des traités soumis par la France.

Considérant que les membres français de l'Assemblée unique des Communautés Européennes ont été jusqu'à présent, conformément au paragraphe 1er des articles 138, 109 et 21 des Traités relatifs aux Communautés Européennes, des "délégués désignés en son sein" par le Parlement français ; ~~étant~~ qu'une telle désignation ne saurait aucunement être considérée comme ~~une~~ une élection au suffrage universel indirect ;

Considérant que, de ce qui précède, <sup>(qu'il résulte)</sup> il résulte une contrariété entre l'article 1 de l'Acte annexé à la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 2 septembre 1976, et l'article 3, troisième alinéa, de la Constitution ;

IV - Considérant qu'aux termes de l'article 7, alinéa 2 de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976, "jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des autres dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales ;

.../...

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de l'Acte annexé à la Décision du 20 septembre 1976, l'Assemblée unique des Communautés européennes, élue au suffrage universel direct, vérifierait les pouvoirs de ses membres en statuant sur les contestations éventuellement soulevées sur la base dudit Acte, "à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie" ;

Considérant que si l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi "la fixation des règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales", cet article ne fait aucune mention du régime électoral de quelque assemblée que ce soit attributaire, ~~à une compétence dans un cadre territorial autre que celui qui s'applique à l'exercice de la souveraineté nationale~~ ; qu'on ne saurait soutenir que la mention dans l'article 34 du régime électoral "des assemblées parlementaires" puisse concerner celui de l'Assemblée unique des Communautés Européennes, celle-ci n'étant ni une Assemblée parlementaire, ni un Parlement, comme il résulte des Traités qui l'ont instituée, et dont aucun ne la qualifie en l'un de ces termes

*absence d'une organisation internationale, dans le cadre des articles 2 et 3 de la Constitution, de compétences définies par des traités souscrits par la France ;*

Considérant que l'article 34 de la Constitution ne place pas non plus dans le domaine de la loi la fixation des règles selon lesquelles il serait statué sur les contestations éventuellement soulevées sur la base des dispositions nationales contre l'élection des membres de cette Assemblée, non plus que sur la procédure de constatation éventuelle de la déchéance de ceux de ses membres qui viendraient, en cours de mandat, à devenir inéligibles ;

Considérant que pour que les dispositions recommandées par la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 puissent être adoptées conformément aux règles constitutionnelles existant en France, la Constitution devrait être complétée de manière à placer dans le domaine de la loi les questions ci-dessus évoquées ;

V - Considérant que, de l'ensemble de ce qui précède, il résulte que l'Acte annexé à la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 contient des clauses contraires à la Constitution ; qu'en <sup>conséquence</sup> ~~application~~ en application de l'article 54 de la Constitution, l'autorisation de la ratifier ne pourrait intervenir qu'après révision de la Constitution ;

Considérant que cette révision devrait avoir pour objet d'insérer dans la Constitution de la République française un article additionnel aux termes duquel, pour permettre l'application ~~des traités du 22 avril 1971 et du 23 mai 1972~~ ~~ignorant les Communautés Européennes, les représentants du peuple français à l'Assemblée d'Europe des Communautés~~ seraient élus au suffrage universel direct selon un régime dont les règles seraient fixées par la loi, mais, par dérogation à l'article 3, premier alinéa, de la Constitution ~~ne seraient pas habilités~~ ~~à participer de quelque manière~~ pour participer de quelque manière que ce soit à l'exercice de la souveraineté nationale ; que ledit article additionnel devrait en outre placer dans le domaine de la loi la fixation des règles concernant la manière dont il serait statué sur les contestations éventuellement soulevées sur la base des dispositions nationales contre la régularité de l'élection des membres de ~~ces~~ <sup>ces</sup> Assemblées ainsi que des règles concernant la constatation éventuelle de la déchéance de ces élus ;

Engagements internationaux  
Nouveaux traités par  
la France, etc. etc. etc.  
ratifiés, contenant des  
dispositions, dans  
le sens de l'article 2 de la  
Constitution, de  
compétence définie  
à des Assemblées  
élues au sein d'organisations  
internationales,  
Commissariat de coopération  
français de l'Assemblée

## D E C I D E :

art. 1 . - L'Acte annexé à la Décision du Conseil des Communautés Européennes en date du 20 septembre 1976 contient des clauses contraires à la Constitution.

art. 2 .- La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au Journal Officiel de la République Française.

La séance reprend le 30 décembre 1976 et commence à 14 heures.

Lors de la reprise de la séance, le projet de considérants ci-dessous est distribué aux membres du Conseil :

Les visas sont identiques à ceux du projet de M. GOGUEL

Considérant que l'Acte annexé à la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 a pour seul objet de prévoir que les représentants à l'Assemblée des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct et de déterminer les conditions de cette élection ;

Considérant qu'en vertu du préambule de la Constitution "le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946" ; que si le préambule de la Constitution de 1946 prévoit que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix", cette dernière disposition ne saurait prévaloir sur celle ci-dessus rappelée du préambule de la Constitution de 1958 et, par conséquent, ne saurait être interprétée comme permettant qu'il soit porté atteinte aux principes de la souveraineté nationale solennellement rappelés en tête de la Constitution ;

Considérant, d'une part, que l'acte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel ne contient aucune disposition ayant pour effet, direct ou indirect, de modifier la nature ou l'étendue des compétences et des pouvoirs expressément et limitativement attribués dans le texte des Traités par les Etats membres aux Communautés européennes et, en particulier, à leur Assemblée ou de modifier la nature de cette Assemblée qui demeure composée des représentants de chacun des peuples des Etats membres ;

Considérant, d'autre part, que l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des Etats membres à l'Assemblée des Communautés européennes n'a pas pour effet de créer une souveraineté autre que la souveraineté nationale ou des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de celle-ci non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République et notamment du Parlement ; que toutes transformations ou dérogations ne pourraient résulter que d'une nouvelle modification des Traités susceptible de donner lieu à l'application des dispositions du titre VI et de l'article 61 de la Constitution ;

Considérant que, dès lors, cet acte ne porte pas atteinte aux principes ci-dessus rappelés de la souveraineté nationale ;

Considérant que l'engagement international du 20 septembre 1976 ne contient aucune stipulation fixant pour la désignation des représentants du peuple français à l'Assemblée des Communautés européennes des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République dont le principe est réaffirmé à l'article 2 de la Constitution ; que les termes de "procédure électorale uniforme" dont il est fait mention à l'article 7 de l'Acte soumis au Conseil ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe ; que, de façon générale, les modalités d'application de cet acte devront respecter les principes énoncés ci-dessus ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle ;

Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose en son premier alinéa que : "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum" et, en son troisième alinéa, que "le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution" ; que l'Assemblée des Communautés européennes ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale laquelle est exclusive de toute autre ; que, par suite, ceux de ses membres appelés à y siéger en qualité de représentants du peuple français ne sauraient, alors même qu'ils seront élus au suffrage universel direct, participer à l'exercice de cette souveraineté ; que, dès lors, ils ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l'article 3 ci-dessus rappelé ; que, pour les mêmes motifs, ils ne sont pas davantage au nombre de ceux mentionnés au troisième alinéa de cet article, lequel ne concerne que la désignation des représentants du peuple français habilités à participer à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'ainsi, l'élection au suffrage universel direct prévue par la décision soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'entre pas dans le champ d'application de l'article 3 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'Acte du 20 septembre 1976 est relatif au mode de désignation des membres d'une assemblée qui n'appartient pas à l'ordre institutionnel français et qui, dès lors, ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, par suite, la conformité à la Constitution de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel ne saurait être appréciée au regard des articles 23 et 34 de la Constitution qui sont relatifs à l'aménagement de compétences et de procédures concernant les institutions participant à l'exercice de la souveraineté française ;

DECLARE :

Article premier - L'Acte annexé à la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 20 septembre 1976 ne comporte pas de clause contraire à la Constitution.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances du 29 et du 30 décembre 1976.

C'est sur cette rédaction qui constitue les nouvelles propositions de M. le Président que s'engage la discussion.

M. le Président - Le projet que je vous présente a essayé de tenir compte de l'ensemble de vos préoccupations. Je vous demande d'en excuser la forme, sans doute très imparfaite, compte tenu du temps dans lequel ce projet a dû être rédigé.

M. DUBOIS, sur le premier alinéa, remarque que le projet indique que la décision "a pour seul objet de prévoir.... l'élection au suffrage universel direct. Or, l'Acte modifie également le nombre des représentants des divers Etats.

M. le Président répond que le principe de la recevabilité et de la compétence a fait l'objet d'un accord lors de la séance d'hier et que c'est cela qui apparaissait essentiel.

M. DUBOIS concède que c'est aussi le seul point qui était contesté.

M. DUBOIS remarque que, dans le dispositif, le Conseil "consulté sur la décision" répond "sur l'acte".

M. le Président est d'accord pour toute modification. Ici il s'agit d'une question de mots et non d'un problème de fond.

M. GOGUEL réfléchit sur les termes de la saisine et estime qu'il n'est pas concevable que le Conseil soit interrogé sur la seule décision. Il faudra viser "la décision et l'acte annexé".

Avant l'examen des considérants, M. GOGUEL exprime sa réaction globale de désaccord. Il voit une contradiction entre l'ensemble de ces considérants. De plus, le considérant sur l'article 3 exprime que l'Assemblée des Communautés ne participe pas à la souveraineté nationale et que par suite ses membres élus



au suffrage universel direct n'y participent pas. C'est bien ce qu'il devrait être mais c'est en parfaite contradiction avec l'article 3 de la Constitution. Affirmer qu'il devrait en être ainsi ne suffit pas à faire qu'il en soit ainsi.

On n'empêchera pas que, légitimement, en s'appuyant sur l'article 3 de la Constitution ces délégués vont alléguer leur élection au suffrage universel direct pour revendiquer l'exercice de la souveraineté nationale.

M. CHATENET pense que la décision doit être courte car il est nécessaire qu'elle soit lue. Peu importe le nombre d'articles parus au sujet de la question posée aujourd'hui, il ne convient pas de répondre à tous les arguments de leurs auteurs.

La décision du Conseil s'adresse à celui qui a posé la question, à la classe politique, aux membres du Parlement.

Le Conseil n'est pas lié par la nécessité d'employer une formulation du type de celle du Conseil d'Etat. La décision par article empêche le Conseil de nuancer suffisamment sa pensée dans le dispositif. Il y a une ambiguïté sur la qualité des représentants. Il faut la lever et M. CHATENET propose de remplacer le considérant de l'article 3 par un considérant ainsi rédigé :

"Considérant que la souveraineté définie à l'article 3 de la Constitution de la République, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français que celui-ci désigne dans le cadre des institutions de la République."

M. COSTE-FLORET pense que la rédaction de M. CHATENET est une interprétation de ce qui est dit à l'article 3.

Celle de M. GOGUEL aussi était une interprétation et celle-ci reposait sur un simple jeu de mots puisqu'elle consistait à confondre les sens du terme "représentants", bien différents, tels qu'ils apparaissent d'une part dans la Constitution, d'autre part dans le traité. Le public n'ayant pas connaissance du rapport de M. GOGUEL, il est inutile de répondre sur ce point.

C'est pourquoi la rédaction proposée par M. CHATENET paraît très satisfaisante.

D'autre part, l'article 137 du Traité de Rome ne parle pas des représentants du peuple français mais de ceux des peuples des Etats membres c'est-à-dire des représentants de l'ensemble des peuples de l'Europe non de ceux du peuple français dont les

représentants usurperaient la souveraineté s'ils voulaient exercer la souveraineté nationale.

M. le Président donne lecture de l'article 137 :

"L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité".

M. MONNERVILLE : Le problème de la supra-souveraineté a été tranché hier. Il s'agit simplement de formuler notre décision.

De toute façon, le Conseil est appelé à donner une interprétation et à en indiquer les conséquences. Ceci fait, cette interprétation s'imposera à tout le monde surtout s'il est dit expressément que toute cette question est en dehors de la souveraineté nationale.

La formule de M. CHATENET a l'allure d'une affirmation de principe et cette formulation est très intéressante du fait de la portée qui lui est donnée par l'article 62 de la Constitution.

M. le Président est tout à fait d'accord avec ce qui est dit.

Le Considérant sur l'article 3 a bien pour objet de répondre à la question de la supra nationalité et de la souveraineté nationale et à y répondre en adoptant la thèse sur le principe de l'extériorité qui apparaît très clairement dans la formulation de M. CHATENET.

M. MONNERVILLE estime que la formule de M. CHATENET a l'avantage de se présenter comme l'affirmation d'un principe ce qui, avec l'application de l'article 62, règle la question d'une manière intéressante.

M. GOGUEL: La formule "représentants des peuples des Etats" signifie de chacun des Etats.

La formule de M. CHATENET va dans le sens d'une décision de contrariété et on ne voit pas comment l'interprétation donnée par le Conseil s'imposera aux parlementaires et aux pouvoirs publics. Le vote de chaque parlementaire est libre; aussi personne ne pourra obliger l'Assemblée à tenir compte des limites de sa compétence. C'est pour cette raison que M. GOGUEL repousse la conclusion de conformité.

M. MONNERVILLE lui répond : Cette question a été tranchée par le vote intervenu hier.

En ce qui concerne l'affirmation d'un principe par le Conseil constitutionnel, elle a l'avantage de permettre et même de provoquer presque automatiquement la saisine du Conseil constitutionnel chaque fois qu'un texte de loi contraire à ce principe sera voté.

M. le Président remarque que c'est là la meilleure garantie.

M. COSTE-FLORET note que la décision sur la loi de Finances rendue l'an passé avait été à l'origine d'une proposition de loi organique donnant une solution contraire. Ceci est bien la preuve que les parlementaires ont considéré que la législation n'étant pas modifiée la décision du Conseil constitutionnel s'imposait à eux.

M. BROUILLET note que dans l'article 3 de la Constitution apparaissent trois notions liées entre elles par des corrélations étroites, celle de souveraineté, celle de suffrage universel par lequel s'exprime la souveraineté et enfin le principe que des élections sont organisées dans des conditions fixées par la Constitution.

Or, si la Constitution traite à diverses reprises d'élection au suffrage universel on n'y voit nulle mention d'élection concernant l'Assemblée des Communautés. Ceci le conduit à un avis de non conformité.

M. COSTE-FLORET demande qu'on ne reprenne pas le débat tranché hier.

M. SAINTENY dit qu'en effet ce serait inutile puisqu'un vote est intervenu.

Tous deux proposent donc d'en revenir à la rédaction des considérants.

M. BROUILLET demande alors pourquoi dans ce projet on a éliminé toutes considérations relatives à la compétence.

M. CHATENET pense que ce n'est pas à lui de répondre, mais estime, pour sa part, qu'une réponse courte sera plus compréhensible au lecteur de la décision. Au surplus, le Conseil ayant été saisi par le Président de la République il serait à la limite de la correction de répondre longuement sur le fait qu'il était compétent. A qui d'ailleurs répondrait-on à ce sujet là ? A des articles de presse.

M. le Président dit que M. CHATENET a mieux répondu qu'il n'aurait sù le faire et ajoute que ce point a été tranché hier à l'unanimité.

M. COSTE-FLORET remarque qu'on ne soulève jamais la question de la compétence sauf si elle est posée par la saisine ou si le Conseil refuse de répondre.

M. BROUILLET retire son objection ayant été très sensible à l'argument de courtoisie donné par M. CHATENET.

M. GOGUEL remarque qu'il n'y aurait pas de problème de courtoisie si la solution était celle d'un refus de conformité. Il ne lui apparaît pas qu'il serait inconvenant d'expliquer en quoi il y aurait contrariété entre la Constitution et les clauses du traité non modifiées par l'acte de 1976.

M. GOGUEL indique que dans sa rédaction il a visé tous les traités parce que c'est de ceux-ci que résultent les compétences.

Sur l'intervention de M.M. CHATENET, COSTE-FLORET, le Président et SAINTENY, il est ajouté après "la décision" "l'acte annexé à la décision"

Sur le préambule, M. CHATENET se demande si ce considérant est nécessaire. En effet, dans la disposition du préambule dont il s'agit, la question se posait à l'égard des alliances, des traités de la nature la plus élevée, alors qu'ici il ne s'agit que d'une simple organisation ad hoc.

M. le Président lui répond que la notion de limitation de souveraineté semble<sup>a</sup> beaucoup permettre de faire n'importe quoi en matière de traités. Ceci étant dit, il peut sembler utile de répondre à cette opinion mais ce n'est pas une question à laquelle il tienne absolument.

M. CHATENET pense que si ce traité n'est pas un traité politique mais un traité économique sur des compétences spécialisées, parler du préambule lui accorde une bien grande importance et lui donne une noblesse qu'il ne mérite pas.

M. GOGUEL rappelle que le traité lui-même énonce qu'il est conclu "entre les peuples déterminés à établir entre eux sans cesse une alliance plus étroite..." , c'est-à-dire qu'il indique clairement sa finalité politique au delà de ses buts économiques immédiats.

M. MONNERVILLE estime qu'il faut déjà là évoquer le problème de la souveraineté nationale qui certainement est au centre de tout ce débat.

M. COSTE-FLORET qui a écouté avec beaucoup d'attention l'argument de M. CHATENET, se range néanmoins aux raisons de M.M. GOGUEL et MONNERVILLE.

- En ce qui concerne l'indivisibilité

M. CHATENET remarque que pour certains des Etats membres le vote par région apparaît la solution de certains problèmes ainsi particulièrement pour la Belgique et l'Italie.

Pour le choix d'un régime électoral les divergences entre les Etats membres sont telles qu'elles ne seront sans doute jamais levées. C'est vraisemblablement la meilleure garantie pour l'indivisibilité de la République.

A six, il avait toujours été impossible d'adopter une position commune sur ce problème. On n'avait pas trouvé deux Etats qui eussent la même position sur ce sujet. A neuf, la difficulté est tout à fait insurmontable.

M. GOGUEL se félicite qu'il en soit ainsi et que l'Acte, sur ce point, ne soit pas conforme au Traité.

Il remarque simplement à ce sujet que le considérant n'offre pas une garantie absolue en cette matière.

- En ce qui concerne l'article 3

M. COSTE-FLORET pense que cette discussion a eu lieu dans la séance d'hier.

M. BROUILLET note que le texte proposé dit exactement le contraire de ce qu'il pense.

M. CHATENET propose un autre texte indiquant que la souveraineté définie à l'article 3 ne peut être que nationale.

M. GOGUEL est tout à fait d'accord avec cette théorie, mais nullement avec la conclusion de non contrariété qu'en tire la décision.

M. COSTE-FLORET est d'accord avec la décision et constate, à l'inverse de M. GOGUEL, que ces considérants conduisent à la conformité.

Il s'agit, en effet, d'une question extérieure à la Constitution.

M. CHATENET n'est d'accord ni avec M. GOGUEL ni avec M. COSTE-FLORET. Il s'agit là d'une simple vérité, bonne en elle-même indépendamment du fait de savoir si elle conduit à la contrariété ou à la conformité.

Ce considérant évite la nécessité d'introduire dans la Constitution un article supplémentaire, ce qui était nécessaire avec l'interprétation contraire, donnée par M. GOGUEL.

M. COSTE-FLORET indique que, pour lui, cette vérité ne découle pas du considérant proposé mais, directement, du texte actuel de la Constitution.

- En ce qui concerne le dispositif

M. CHATENET préférerait au lieu de la formule du type juridictionnel "décide" que la décision "déclare" que, sous réserve des considérants ci-dessus", l'engagement n'est pas contraire..."

M. COSTE-FLORET pense que l'on peut très bien indiquer que la décision "déclare", ce qui est une nuance considérable mais non pas que l'on puisse indiquer qu'elle le fait "sous la réserve".

M. MONNERVILLE : Quand on indique que c'est sous réserve, il faut dire en quoi consiste la réserve.

M. le Président remarque que l'article 62 de la Constitution prévoit que les "décisions" du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics.

On peut se demander quelle portée les juristes tire-raient du changement de terminologie au regard de cet article 62.

M. COSTE-FLORET estime cet argument extrêmement fort.

M. DUBOIS remarque que l'article 21 de la loi organi-que parle seulement d'une déclaration du Conseil constitutionnel. La terminologie en la matière est donc bien peu claire.

M. GOGUEL remarque qu'en 1970 le Conseil saisi sur l'article 54 avait rendu une "décision", pour sa part il aurait préféré une "déclaration".

L'article 62 de la Constitution ne semble pas s'opposer à ce choix et, d'autre part, rien n'empêche que le 2ème article de "l'acte" du Conseil constitutionnel soit toujours rédigé de la même façon : " La présente décision sera notifiée etc..... "

M.M. le Président, CHATENET, GOGUEL, COSTE-FLORET se rallient à la formule mixte.

M. DUBOIS, pour sa part, ne voit pas de raison de changer de formule adoptée en 1970.

M. CHATENET qui indique avoir été, en tant que rapporteur responsable de la formule de 1970, estime qu'il est choquant d'avoir l'air de décider sur une situation préexistante et qu'on ne peut qu'apprécier sans la changer.

M. CHATENET abandonne les "réserves" mais aimerait une formule du type "déclare sous le bénéfice des considérants qui précèdent". Cette formule souligne en effet l'indissolubilité entre les conditions posées et la conclusion à laquelle aboutit le Conseil.

M. COSTE-FLORET craint, si la formule est trop compliquée, que l'opinion ne pense que le Conseil n'a pas pris une position nette dans un sens donné. Il semblerait qu'il suffise de changer le terme "décide" en celui de "déclare".

M. CHATENET rétorque que de toute façon le Conseil répond bien que l'engagement qui lui est soumis n'est pas contraire à la Constitution.

M. COSTE-FLORET accepte cette réponse.

M. MONNERVILLE est d'accord pour indiquer que le Conseil déclare sous le bénéfice des considérants, etc.... mais non sur la formule "sous réserve".

Ainsi modifié, le projet présenté par M. le Président est soumis au vote.

..../.

Il est accepté par M.M. le Président, MONNERVILLE,  
DUBOIS, COSTE-FLORET, CHATENET.

Ont voté contre : M.M. REY, SAINTENY, GOGUEL, BROUILLE.

M. le Président remercie les membres du Conseil de  
la grande courtoisie avec laquelle se sont déroulés tous ces  
débat.

La séance est levée à 19 heures.