

## SEANCE DU MARDI 7 AVRIL 1992

La séance est ouverte à 14 h 30, en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : pour commencer, je présente tous mes voeux de bienvenue à nos trois nouveaux collègues qui, siégeant aujourd'hui pour la première fois, vont avoir le privilège de participer à l'élaboration d'une des décisions les plus importantes de toutes celles rendues par notre Conseil. A cette occasion, ils pourront voir la manière dont celui-ci délibère. Ils constateront que cette maison présente certains charmes : on y sert le thé (sourires) ! Mais un des privilèges de cette maison c'est que le secret de nos délibérations garantit à chacun d'entre nous la possibilité de se prononcer en toute liberté, celle d'opiner dans un sens et de changer d'avis en fonction des arguments échangés et de conserver jusqu'au bout une totale liberté. Ils constateront également que nous sommes souvent concis, tout en essayant d'être le plus précis possible. Il est rare de voir ici des débordements et j'essaye moi-même de les éviter, même s'il m'arrive d'y participer ! Je crois que nous devons être animés du souci d'arriver ensemble à une solution qui reflète le sentiment d'ensemble du Conseil et que la décision traduise. Nous savons que toute décision fait toujours l'objet des critiques attentives de la doctrine, aussi faut-il essayer, et le Professeur ROBERT et moi-même nous le savons bien, de polir et d'améliorer autant que faire se peut la rédaction des décisions. Mais nos nouveaux collègues se rendront vite compte, à l'usage, de tout ceci !

Nous sommes donc au début d'un parcours plus long que d'habitude, puisque nous consacrerons à cette décision tout l'après-midi, jusqu'à 18 heures, où nous devons nous rendre à un hommage à la mémoire de Gaston MONNERVILLE, puis l'après-midi de demain et, en fonction de la durée des débats, nous terminerons nos travaux jeudi matin ou jeudi après-midi. L'ampleur de ce travail est considérable. Elle justifie que deux rapporteurs aient été désignés, et que le service juridique ait oeuvré depuis fort longtemps. Monsieur FAURE, c'est vous qui commencez ! Comment comptez-vous organiser le travail ?

Monsieur FAURE : j'ai prévu un exposé général et puis des interventions sur chacun des points concernés par la décision et sur certains sujets qui peuvent poser un problème.

.../...

Monsieur le Président : d'accord !

Monsieur LATSCHA : je ne ferai pas, pour ma part, de présentation générale de l'architecture du traité.

Monsieur le Président : bien ! Allez-y, Monsieur le Ministre d'Etat.

Monsieur FAURE : Nous allons aborder un dossier particulièrement lourd, dont je mesure toute l'importance. Nous nous sommes souvent plaint du caractère confus des lois qui nous sont déférées, et bien, nous allons être comblés ! Le texte du traité est très difficile à analyser : c'est une modification supplémentaire des traités institutifs des communautés. Le traité n'est donc pas un ensemble homogène et clair mais un ensemble qui modifie des dispositions antérieures complexes. C'est pourquoi, je dois situer les accords dans leur contexte. Il y a plus de 40 ans que l'on a jeté les bases des traités, avec la création de la C.E.C.A. en 1951. Je ne parle pas du projet de C.E.D. qui n'a pas été ratifié. Mais il faut citer les 2 traités de Rome de 1957. Aucun de ces traités n'a été dénoncé sous la Vème République, et les gouvernements successifs leur ont reconnu pleine validité. Par la suite, la construction européenne a connu plusieurs secteurs de développement privilégiés : l'agriculture - depuis 1964- les aspects constitutionnels avec le traité de fusion des exécutifs en 1965. Depuis lors, les communautés ont toujours évolué vers un "plus", dans deux directions, de manière parallèle.

Tout d'abord, il y a eu un accroissement des compétences et des procédures de décision vers la règle de la majorité qualifiée.

Ensuite, il y a eu une extension des compétences communautaires hors des institutions et du cadre des compétences qu'elles définissent : c'est le cas en matière de coopération des pays membres pour la politique étrangère et pour la sécurité. Lorsque des plans dans ce domaine n'ont pas abouti -c'est le cas du plan Fouchet- le fonctionnement concret des communautés, "de facto", s'est rapproché de ce qu'ils prévoyaient de faire. L'évolution s'est par ailleurs poursuivie en matière monétaire, qui, elle aussi est devenue une des composantes de la dynamique communautaire. Même si elles relèvent d'ordre juridique distincts, la diplomatie et la monnaie sont des éléments de la construction européenne. On a progressivement coiffé le tout sous la forme d'une union européenne. Les symboles, dans l'histoire, ne sont pas dénués de valeur !

Ces évolutions se sont poursuivies sous tous les Présidents de la République. Pendant la présidence de Georges POMPIDOU, s'est mis en place le système des ressources propres et la C.E.E. a été élargie à la Grande Bretagne, à l'Irlande et au Danemark. Pendant celle de Valéry GISCARD D'ESTAING, on a assisté à des avances spectaculaires : l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et la mise en place du système monétaire

.../...

européen. Tous ces éléments n'ont pas relevé de la même exigence juridique : ils n'ont pas nécessité une révision préalable de la Constitution. Pour la plupart, ces évolutions ont été précédées d'une approbation du Parlement. C'est à la présidence de François MITTERRAND que l'on doit la ratification de l'Acte unique dont la portée est considérable, et la signature du traité de Maastricht, dont la portée est plus forte encore.

Ce mouvement conduit, jusqu'ici, à une unité européenne irréversible. Personnellement, j'espère que cette tendance ne va pas s'inverser. Je constate que les crises ont toujours débouché sur un plus. Je constate aussi que le modèle de la construction européenne est une référence. L'Autriche, la Suisse, la Suède, la Turquie, le Maroc, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, les Pays baltes sont susceptibles de rejoindre les communautés : certains de ces pays ont déjà fait des demandes en ce sens. La construction communautaire a fait école : l'union USA-Canada-Mexique, l'union des pays d'Amérique latine et la C.E.I. témoignent du succès de ce modèle. Ceci mérite d'être souligné.

Je dois aussi souligner, au vu de cette évolution, que c'est la première fois que notre Conseil va se prononcer sur un élément d'une telle importance. L'Acte unique nous a échappé car, signé en février 1986, sous le gouvernement FABIUS, il a été ratifié pendant la cohabitation, et le nouveau premier ministre ne nous l'a pas déféré, alors que ses amis avaient préparé la saisine ! Il les a freiné, les responsabilités du premier ministre l'ont conduit à faire ratifier l'Acte unique. Les textes qui sont venus devant le Conseil constitutionnel concernaient des problèmes limités : en 1970, les ressources propres, en 1976 l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct et, en 1985 un problème qui n'est pas à proprement parler communautaire : celui du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui concernait la question de la peine de mort. Mais c'est la première fois que le Conseil est saisi d'un traité qui pose dans son ensemble la problématique de la construction européenne.

Face à cela, il me semble que le Conseil doit refuser de remettre en cause le passé : ce qui a été acquis antérieurement doit fatalement demeurer valable. Même si le traité de Maastricht n'était pas ratifié, le droit communautaire originaire et dérivé demeurerait valable et, j'y reviendrai, je proposerai au Conseil d'adopter cette position.

Il me semble que nous devons éviter deux autres écueils : d'abord il faut éviter de mélanger le politique et le juridique, quelles que soient nos convictions personnelles. Nous n'avons pas à indiquer si nous sommes ou non favorables à la construction européenne, si l'on doit défendre ou non une conception fédérale des institutions communautaires et quelles sont nos préférences. Nous devons simplement répondre au Président de la République et à la saisine qu'il a effectuée.

.../...

Ensuite, nous devons éviter de tenir la plume du constituant. Bien sûr, le Conseil constitutionnel ne peut pas se contenter de déclarer telle ou telle disposition du traité contraire à la Constitution. Il faut qu'il justifie cette décision en l'étayant par un raisonnement juridique. Mais le Conseil ne doit pas, selon moi, aller jusqu'à indiquer quelle rédaction de la Constitution doit être adoptée pour que celle-ci soit conforme au traité de Maastricht. Il faut laisser au constituant sa responsabilité en la matière. Bien sûr, la délimitation des compétences du Conseil est difficile à établir : cette frontière est une zone grise : le Conseil incite à adopter telle ou telle rédaction de la Constitution en indiquant pourquoi une des stipulations du traité lui est contraire. Mais n'allons pas trop loin dans ce domaine.

En ce qui concerne les considérations générales, je m'en tiendrai là !

Monsieur le Président : bien ! Il me semble que le projet de décision peut être délibéré, dans un premier temps, jusqu'à ce que l'on aborde les problèmes de la citoyenneté européenne (p. 13). Si c'est possible, il faut commencer par ce bloc, puis on prendra les éléments par blocs successifs. Je n'ouvre pas, pour le moment, la discussion sur la manière de rédiger la décision, mais j'indique d'ores et déjà que nous devons éviter que l'on puisse ensuite gloser sur ce que le Conseil a voulu dire. Je souhaiterais donc que l'on soit le plus clair possible. Monsieur FAURE, sur ce premier ensemble, vous pouvez rapporter !

Monsieur FAURE : Je suivrais, dans la mesure du possible, l'ordre de la décision, qui suit celui du traité : ce dernier modifie, complète ou abroge des dispositions de tous les traités antérieurs. Le champ d'application très large qu'il couvre justifie que deux rapporteurs aient été désignés. Ceci est d'autant plus logique que le traité final résulte en fait de deux négociations séparées portant l'une sur l'Union politique, l'autre sur l'Union économique et monétaire.

Monsieur Jacques LATSCHA rapportera la partie sur l'Union économique et monétaire, dont il vous donnera le détail des stipulations, et moi-même la partie sur l'Union politique. Avant d'en arriver aux dispositions des traités proprement dites, je souhaite évoquer, en "facteur commun", trois points :

- d'abord quel est le texte soumis au contrôle ?
- ensuite, le Conseil peut-il à l'occasion de ce contrôle revenir sur des dispositions, déjà entrées en vigueur, des traités précédents que le présent traité abroge ou modifie ? Je répondrai par la négative à cette question.
- enfin, quelles sont les normes auxquelles le Conseil doit se référer lorsqu'il est saisi en application de l'article 54 de la Constitution ?

.../...

J'aborderai successivement ces trois points :

Premièrement, quel est le texte soumis au contrôle ? Plus précisément, la saisine opérée par le Président de la République englobe-t-elle d'une manière indissociable :

- le Traité - articles A à S,
- les 17 protocoles additionnels annexés,
- les 33 déclarations mentionnées dans l'acte final ?

La réponse à cette question doit être positive. Je ne développe pas cet aspect des choses. Puisque le Président de la République, par lettre en date du 25 mars 1992, a précisé en ce sens l'étendue de la saisine qu'il a effectuée, il n'y a pas d'ambiguïté : l'ensemble forme donc un tout et la saisine doit porter sur cet ensemble de textes, indissociables les uns des autres.

La deuxième question est plus délicate : le Conseil peut-il porter une appréciation sur la conformité à la Constitution des dispositions déjà entrées en vigueur, que le présent traité abroge ou modifie ? Cette question présente une portée pratique considérable : il s'agit d'une éventuelle conformité à la Constitution de dispositions de traités antérieurs à celle-ci, et notamment du Traité de Rome. Cette solution m'apparaît particulièrement extensive. La question posée pourrait aboutir, si nous répondions affirmativement, à remettre en cause la conformité de la construction européenne à la Constitution. Mais outre l'inconvénient que représenterait cette solution, une telle prise de position, qui n'est pas demandée au Conseil, serait considérée comme une affirmation d'hostilité à la construction européenne, alors que le Conseil se doit d'éviter tout jugement de valeur.

Mais je m'en tiendrais à des considérations purement juridiques. Elles concernent l'éventualité de savoir si on peut transposer aux traités une jurisprudence en la matière, qui concerne les lois. En effet, dans la décision (n° 85-187 DC, Rec. p. 43) du 25 janvier 1985, le Conseil a considéré que "...la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine...". Cette jurisprudence, depuis lors confirmée (1) est-elle transposable aux traités ? Je ne le pense pas, pour des raisons qui tiennent à la nature spécifique des traités.

---

(1) Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, cons. 10, Rec. p. 53.

La question présente, ici encore, une grande portée pratique : j'en cite deux exemples, sur lesquels je reviendrais lorsque nous aborderons la question du droit de vote et de l'éligibilité aux élections municipales pour les ressortissants communautaires. Par exemple, si le Conseil se référait aux lois organiques, il devrait aborder la question des compétences dévolues aux maires pour la présentation des candidats à l'élection du Président de la République, ou encore il devrait viser l'article L.O. 127 du code électoral, qui dispose : "Tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu à l'Assemblée nationale...".

A la lueur de ces deux exemples, on mesure bien la difficulté de cette question. De toute évidence, il faut résoudre ce problème avant d'aborder les dispositions du Traité. Or la réponse à l'inclusion des lois organiques dans les normes de référence du contrôle de constitutionnalité des traités me paraît devoir être négative. Trois arguments doivent être évoqués :

- un argument tiré du texte de l'article 54,
- un argument de logique,
- un argument tiré de la distinction entre lois et lois organiques.

J'examinerai ces trois points. Il me paraît clair, en effet, que nous ne pouvons pas, pour des raisons de principe, inclure les lois organiques dans les normes de référence du contrôle des traités.

En effet, la loi organique est un "acte d'application" de la Constitution. Or, la lettre même de l'article 54 exclut toute référence aux lois organiques : elle ne fait référence qu'à la seule Constitution et à une éventuelle révision de celle-ci. Si on admettait une autre solution, cela aboutirait à faire dépendre l'appréciation du Traité de normes votées par le Parlement, susceptibles d'être modifiées par lui-même après l'entrée en vigueur du Traité. A l'occasion de ces modifications des lois organiques, le Conseil, saisi automatiquement en application des articles 46 et 61 alinéa 1 de la Constitution soit refuserait d'apprécier la portée des modifications au regard du Traité, soit accepterait d'incorporer le Traité aux normes de référence de son contrôle, remettant ainsi en cause la jurisprudence du 15 janvier 1975 (2) selon laquelle il se refuse à apprécier la conformité de la loi à un Traité. Dans les deux cas, on aboutit à un paradoxe. Et il faut ajouter que ceux des traités qui auraient été ratifiés après autorisation donnée par le Parlement pourraient, en cas de modifications des lois organiques auxquelles nous aurions fait référence, se trouver "désavoués" par le législateur organique. On le voit, il est impossible de faire rentrer la loi organique dans les normes de référence du

---

(2) Rec. p. 19.

contrôle des traités, même si la solution est différente pour ce qui est des lois ordinaires ou des règlements des assemblées. Dans ce dernier cas prévaut une hiérarchie des normes impliquée par le texte constitutionnel lui-même.

Le dernier argument qui justifierait un contrôle des traités par rapport à des lois organiques tient à ce que ces dernières sont visées dans la Constitution. Mais il faut observer que la Constitution fait aussi référence à des lois pour l'appliquer. Ainsi, à l'article 3, c'est la loi ordinaire qui détermine, compte tenu des dispositions de cet article, les conditions requises pour être électeur. Qu'est-ce qui justifierait qu'on ne contrôle pas aussi la conformité du Traité à de telles lois ? Or, c'est tout à fait impossible, car contraire à la lettre de l'article 55 de la Constitution.

On le voit, tous ces arguments conduisent à apprécier la conformité du Traité à la Constitution et aux principes qui en sont indissociables et à exclure toute référence aux lois organiques. Cette solution est au demeurant tout à fait conforme à la position adoptée en août 1958 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat lors de l'élaboration de la Constitution.

En effet, celle-ci a obtenu la suppression d'une référence aux lois organiques comme normes du contrôle dans le cadre de l'article 54 de la Constitution (travaux préparatoires, Tome III, p. 369). En outre notre position ne remet pas en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de lois organiques.

Une fois ces trois questions préalables résolues, je pourrai aborder les problèmes liés à la souveraineté, à la citoyenneté de l'Union, puis la question du transfert des compétences et du respect de la souveraineté nationale pour la sécurité intérieure et la P.E.S.C.

Monsieur le Président : bien ! Sur cet ensemble, Messieurs ? Monsieur le professeur, sur les normes de référence ?

Monsieur ROBERT : non ! Je n'aborderai pas les normes de référence, mais plutôt un des aspects du projet de décision qui me trouble : pourquoi donc doit-on consacrer deux pages à rappeler des évidences ? Si on lit les pages 8 et 9 du projet de décision, on se demande pourquoi il faut faire figurer ces éléments. J'évoque cette question, car cet aspect du problème a été soulevé par Monsieur FAURE au sujet de l'absence de mise en cause des engagements antérieurs. Si le Conseil avait voulu aller plus loin et apporter cette précision, il aurait pu le faire. Mais, à quoi sert-il de rappeler qu'un traité s'apprécie en tenant compte du cadre défini par les engagements antérieurs ? C'est évident !

Monsieur le Président : vous anticipez sur la rédaction.

.../...

Monsieur CABANNES : oui ! Il y a un risque de confusion méthodologique, on est en train de mélanger les genres !

Monsieur le Président : attendons la lecture du projet pour aborder cette question. Sur ce qui a été dit par Monsieur FAURE, et notamment sur les normes de référence, quelqu'un veut-il intervenir ? Non ! Alors on peut passer à la lecture de la décision, en faisant l'économie des visas.

Monsieur CABANNES : non ! Tout est capital et je souhait, même si ce n'est pas la coutume, qu'on procède à leur lecture.

Monsieur ROBERT : en effet, on a visé toutes les lois. Or il me semble que l'adhésion de la Grèce et du Portugal pourraient être passées sous silence !

Monsieur le Président interroge le secrétaire général à ce sujet.

Monsieur le Secrétaire général : ces adhésions modifient les règles de majorité qualifiée et ont entraîné une modification de l'article 148 paragraphe 2 du Traité instituant la C.E.E.

Monsieur CABANNES : vous voyez, Monsieur le Président, c'est capital de procéder à la lecture des visas, dont nous nous dispensons d'habitude.

Monsieur le Président : bon ! alors, allons-y.

Monsieur FAURE : oui ! Il est vrai que cette décision est rendue sur la saisine du Président de la République, et que tout est, plus encore que pour les autres décisions, particulièrement important. Je lirais donc l'intégralité ! (il lit le projet de la page 1 à la page 6 jusqu'à "entendus"). Voilà !

Monsieur le Président : merci pour ce tel effort, je suis certain qu'aucun greffier n'aurait fait mieux et que ni Monsieur CABANNES, ni moi-même, dans nos fonctions antérieures n'avons entendu d'aussi belles lectures !

Monsieur FABRE : il me semble qu'il faudrait expliciter le contenu de la lettre du Président de la République du 25 mars, sinon ceux qui liront ce visa ne sauront pas de quoi nous sommes saisis.

Monsieur le Président : oui, on peut en effet l'expliquer, puisque cette lettre ne sera pas publiée.

Monsieur ROBERT : ne faut-il pas la mettre en tête de la décision ?

Monsieur le Président : non ! Cette référence est bien à sa place. Mais il vaut mieux expliciter le contenu de cette lettre dans le visa. Monsieur FAURE, vous pouvez poursuivre.

.../...



Monsieur FAURE lit le projet jusqu'à la fin de la page 9.

Monsieur le Président : bien ! Qui désire parler sur ce point ?

Madame LENOIR : je suis tout à fait convaincue par l'argumentation, mais je me pose juste une question sur le considérant final qui pourrait donner l'impression d'un contrôle sur les engagements antérieurs. Il me semble, dans la mesure où le Conseil ne transpose pas sa jurisprudence en matière de lois, qu'il vaudrait mieux marquer clairement qu'on ne remet pas en cause les traités antérieurs et donc, je propose de modifier ce considérant.

Monsieur FAURE : vous êtes d'accord avec la conclusion ?

Madame LENOIR : oui, mais je crains que le Conseil donne l'impression qu'il revient sur sa décision de 1970. Je souhaite qu'on reprenne la formulation de la décision de 1970 et qu'on "enfonce le clou".

Monsieur FAURE : oui ! Il faut une précision supplémentaire dans ce sens.

Monsieur ROBERT : je maintiens que tout cela est évident, et donc inutile !

Monsieur CABANNES : moi qui suis partisan de la brièveté, en général, je suis au contraire favorable au maintien de ce considérant : je n'en changerais pas un iota !

Monsieur LATSCHA : ces considérants sont importants, car ils correspondent à la réponse à des questions que nous avons rencontrées. Je suis moi aussi pour le maintien en l'état.

Madame LENOIR (lit la décision de 1970) : je souhaite qu'on s'inspire de ces formules !

Monsieur le Président interroge le secrétaire général sur l'évolution de la jurisprudence.

Monsieur le Secrétaire général : le problème est né avec la décision du 25 janvier 1985. Depuis lors, la doctrine s'interroge. L'idée dont s'inspire le projet est que l'examen du Conseil ne peut pas faire abstraction du contenu des anciens traités, par exemple de la règle de la majorité qualifiée. C'est à cela que la décision fait référence. Toutefois, il n'y a pas remise en cause de la constitutionnalité d'un traité déjà introduit dans l'ordre interne.

Monsieur FAURE : alors indiquons : "sans remettre en cause la portée et la validité de ceux-ci".

Monsieur CABANNES : c'est clair et lapidaire !

.../...

Monsieur le Président : non ! Permettez moi de vous dire que ce n'est ni clair, ni lapidaire ! En effet, l'article 55 rappelle la valeur des traités et le dernier alinéa de la page 9 rappelle les conditions d'interprétation d'un traité, en indiquant qu'elle s'intègre en fonction du traité précédent. Mais faut-il ajouter que le Conseil constitutionnel n'envisage pas de mettre en cause les traités antérieurs ? Certains attendent que le Conseil saisisse l'occasion pour juger de la conformité du traité de Rome à la Constitution. C'est le cas de Monsieur GOGUEL. Or nous ne nous prononçons pas sur le traité de Rome. Faut-il rappeler que le Conseil ne revient pas sur les traités incorporés dans l'ordre juridique interne et reprendre la formule de 1970 ? C'est ce que Madame LENOIR souhaite. Mais cette formule, éclairante, me paraît superfétatoire. Et puis, on ne maîtrise pas l'avenir ! L'acte unique nous a filé sous le nez. Peut-être aurions nous eu des choses à dire ! Mais, si on imagine qu'à la suite de certains conflits, comme ceux qui ont lieu en Yougoslavie se produise une vague terroriste et que certains pays signent une nouvelle convention qui violerait -disons le carrément- des libertés fondamentales et que cette convention ne nous soit pas soumise. Et puis, il y aurait un protocole, qui, lui serait soumis au Conseil. Celui-ci refuserait-il alors d'examiner la convention parce qu'il se serait lié pour l'avenir en adoptant une clause qui interdise une appréciation de traités antérieurs. Je ne suis pas partisan de nous lier pour l'avenir. Une reprise de la formule de 1970 ne me paraît pas indispensable.

Monsieur ROBERT : je suis en total accord avec vous, mais je ne vois toujours pas la nécessité des trois considérants des pages 8 et 9. Ils sont inutiles !

Monsieur le Président : moi, je vois l'utilité de rappeler l'article 55, puis de fixer la portée de l'engagement soumis à notre contrôle. Ça peut paraître insuffisant, mais ça n'est pas illogique !

Monsieur LATSCHA : deux précisions, Monsieur le Président ! Pour l'U.E.M., tous les articles sont incorporés au traité de Rome. Il faut donc s'y référer ! Ensuite, je partage votre point de vue sur la nécessité de ne pas trop nous engager pour l'avenir.

Monsieur RUDLOFF : je m'inquiète un peu, car, par la suite, le projet de décision retient-il la même approche ? Nous risquons de dire là que le traité de Rome fait partie des normes de référence du traité de Maastricht !

Monsieur le Président : non, on ne prend pas le traité de Rome comme un élément d'appréciation de la constitutionnalité du traité de Maastricht mais seulement comme un critère de compréhension. Le deuxième considérant de la page 9 correspond à cela.

.../...

Madame LENOIR : on définit l'étendue du contrôle, je le comprends bien. Mais ce qui me gêne, c'est la formule négative : "cependant". Je préférerais une formule positive.

Monsieur le Président : on peut en effet supprimer le "cependant" et la formulation négative.

Monsieur FAURE : en fait, on ne soulève que ce qui est nouveau si Maastricht n'est pas ratifié, il n'y aura pas de mise en cause de l'acquis.

Monsieur le Président : oui, je suis totalement d'accord sur ce point.

Monsieur FAURE : le traité de Rome, ça n'est pas la loi des prophètes. Rien ne s'oppose donc à une évolution future dans ce domaine. Il y a bien "l'acquis communautaire" mais cette notion n'est faite que pour les nouveaux entrants. En fait, la décision n'envisage que les éléments nouveaux.

Monsieur le Président : ce qui gêne le professeur ROBERT, c'est en fait le considérant de la page 8 et le premier de la page 9. Est-ce qu'on pourrait directement passer deuxième considérant de la page 9 ? Qu'en pense le Secrétaire général ?

Monsieur le Secrétaire général : je crains qu'on interprète alors cette rédaction comme une transposition de la décision de 1985 en matière de loi ! Et le premier considérant de la page 9 est le premier de ce type dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Monsieur LATSCHA : oui, c'est une première de souligner l'importance des traités et de cette méthode d'approche. Même si cela paraît évident, il y a en fait un élément important.

Monsieur FAURE : moi je suis pour qu'on accumule les précisions !

Monsieur RUDLOFF : mais on risque d'aboutir à donner un label au traité de Rome, alors que la saisine du Président de la République ne porte pas sur ce point.

Monsieur FAURE : alors, ne faut-il pas restreindre la portée du considérant, en supprimant la fin à partir de "détermine" ?

Monsieur le Président : non, car il faut juger les conditions d'interprétation des traités et non leur contrôle.

Madame LENOIR : je suis convaincue par les arguments que je viens d'entendre, mais ce qui me gêne dans le second considérant de la page 9 c'est qu'on risque de l'interpréter comme un retour en arrière de la part du Conseil.

Monsieur LATSCHA : il ne faut pas faire référence au "cadre" défini par les traités antérieurs.

.../...

Monsieur RUDLOFF : le mot "portée" me gêne, car il ne précise pas le sens de notre appréciation de traité de Rome.

Monsieur le Président : la formule "au regard" conviendra mieux.

Monsieur ROBERT : je me demande si nous sommes tenus de répondre à la question de l'appréciation des traités antérieurs. Dans sa lettre de saisine, le Président n'évoque que les engagements signés : il ne s'agit pas des traités antérieurs.

Monsieur FAURE : oui, mais le Conseil peut, à cette occasion et pour la première fois, affirmer qu'il ne remettra pas en cause les traités antérieurs. Dans la lettre de saisine, c'est effectivement le seul traité de Maastricht qui est visé, mais je pense qu'il faut en profiter pour faire référence à la continuité de ce traité avec les traités antérieurs.

Monsieur le Président : il est impossible d'affirmer que le traité de Rome est conforme à la Constitution et il me paraît dangereux, pour l'avenir, de lier le Conseil constitutionnel. Notre marge d'action est étroite, d'où le recours à des formules prudentes. Mais je suis d'accord pour qu'on supprime l'aspect négatif de ce deuxième considérant.

Madame LENOIR : il me semble qu'il faut faire référence à l'intégration communautaire. Ce considérant est important, et le considérant précédent est indispensable par rapport à celui-ci. Il faut donc le conserver. Ces références aux traités antérieurs et à la valeur des traités sont heureuses et bienvenues et leur aspect symbolique est important.

Monsieur le Président : il faut alors maintenir les trois considérants des pages 8 et 9 et trouver une rédaction positive pour le dernier.

Monsieur ABADIE : "en tenant compte" est approximatif, il vaut mieux écrire "au regard de".

Monsieur le Secrétaire général (interrogé par Monsieur le Président) : l'expression "en fonction de" permet de répondre à l'objection soulevée par Monsieur RUDLOFF.

Monsieur FAURE lit la version définitive.

Monsieur le Président : je vais mettre cette rédaction aux voix.

(le vote est acquis à l'unanimité, sauf Monsieur ROBERT, qui vote contre).

Monsieur FAURE lit la page 10 et le début de la page 11 (1er considérant).

.../...

Monsieur CABANNES : il faut indiquer que l'article 27 de la Constitution de 1946 n'a plus de valeur juridique. Il faut donc mettre "tout comme le faisait".

Monsieur le Président : oui, je suis d'accord.

Monsieur FAURE lit la suite de la page 11 et le début de la page 12 (1er considérant).

Monsieur le Président : il me semble que les pouvoirs de décision peuvent s'écrire avec décision au singulier.

Monsieur ROBERT : je souhaiterais qu'on enlève la fin du deuxième considérant de la page 11, après "permanente".

Monsieur FAURE : non ! c'est essentiel, je souhaite pour ma part qu'on maintienne l'intégralité !

Madame LENOIR : c'est parfaitement bien rédigé, et je souhaite que l'on maintienne l'ensemble.

Monsieur ROBERT : je voudrais poser une simple question : les "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale" c'est notre jurisprudence actuelle ?

Monsieur FAURE : oui, tout à fait. Je vais continuer la lecture du projet de décision.

Il lit la fin de la page 12 et le début de la page 13 (jusqu'à "souveraineté nationale").

Monsieur le Président : il me semble qu'ensuite, si vous le souhaitez, vous pourriez, Monsieur FAURE reprendre votre rapport en ce qui concerne la citoyenneté de l'Union. Mais si vous le souhaitez nous pourrions, comme je l'avais annoncé au début de la séance, nous arrêter quelques minutes.

La séance est suspendue quelques minutes.

Monsieur FAURE : j'avais préparé un rapport beaucoup plus long, mais compte tenu de la durée des débats, je souhaite m'en tenir à l'essentiel et éviter une description trop longue du traité lui-même. Dans la mesure où le projet ne retient que quelques points, je préférerais m'en tenir à l'essentiel. Tout d'abord il faut que je formule quelques remarques sur le titre I, puis je vais aborder la question de la souveraineté. Le titre I est constitué des articles A à F. Je souhaite faire plusieurs observations.

- D'abord, par application de l'article L, les articles du titre I n'entraînent pas en eux-mêmes la compétence de la C.J.C.E. On doit les considérer comme ayant une valeur juridique - ils doivent être

.../...

respectés par les Etats après la ratification - mais ils ne pourront pas, pour autant, entraîner la compétence de la C.J.C.E.

- Ensuite, l'article B doit retenir notre attention pour deux raisons. D'abord, il réaffirme le principe de subsidiarité, précisé dans le nouvel article 3 B du traité sur la Communauté européenne. Ce principe implique que la Communauté n'est susceptible d'agir, dans certains domaines dont la liste figure à l'article 3 de manière limitative, que dans la mesure où les "objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres". Ce principe est bien connu même s'il n'y a pas forcément d'accord de tous nos partenaires sur son interprétation. Mais ce qui introduit une complexité plus grande c'est que l'article 3 B vise également la "compétence exclusive" de la Communauté. En fait, cette compétence exclusive est très restreinte : elle ne se présume pas mais se déduit du traité. Il s'agit par exemple, au 1er janvier 1999, de la monnaie. Mais cette notion n'est pas extensive : c'est donc, en dépit de cette référence faite au début de l'article 3 B, toujours, le principe de subsidiarité qui trouvera à s'appliquer. Dès lors, il faut se concentrer non pas sur l'article 3 B mais sur l'article 3. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, cet article 3 n'est pas nécessairement extensif. Si la liste des compétences de la Communauté européenne est plus longue que l'ancienne liste de l'article 3 il faut considérer qu'elle a une vocation limitée. Elle vise à limiter, en fait, la portée concrète de l'article 235 du traité C.E.E., que le traité de Maastricht ne modifie pas. Cet article permet au Conseil, statuant à l'unanimité, de prendre des dispositions pour permettre une action nécessaire au fonctionnement du marché commun, pour réaliser l'un des objets de la Communauté. On le voit, il y a là une source d'extension des compétences communautaire, ce qu'on appelle communément les "zones grises". L'article 3 du traité sur la Communauté européenne est destiné à encadrer davantage ces compétences et doit donc être considéré comme de portée limitative, même si l'article 235 du traité C.E.E. n'est pas abrogé.

Je souhaiterais ensuite faire quelques remarques sur la manière dont le projet de décision aborde la question de la souveraineté.

La décision de notre Conseil du 30 décembre 1976 était fondée sur la distinction entre limitation de souveraineté - cette expression étant

.../...

issue du 15ème alinéa du préambule de la Constitution de 1946 - et les "transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale", qu'aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise.

Cette approche mettait en cause la relation entre l'Etat et une instance internationale, non pas en fonction du domaine d'exercice des compétences, mais, on le voit, en fonction d'un simple critère organique : celui de l'autorité qui exerce la compétence.

Au contraire, la décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 1985 fait référence aux éléments essentiels de la souveraineté nationale, c'est-à-dire qu'elle retient un critère matériel : celui du domaine d'exercice de la souveraineté nationale. Cette décision vise (considérant 2) "le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la Nation et la garantie des droits et des libertés des citoyens".

Après m'être interrogé, il me semble que, pour ce qui concerne le traité de Maastricht, c'est cette approche, qui est la plus récente, qui doit inspirer le Conseil constitutionnel. J'y vois en effet deux avantages :

- le premier consiste à ne pas traiter de la même façon la défense nationale et - pour prendre des exemples extrêmes - la protection des consommateurs ou la pêche. La décision de 1976, qui se fonde simplement sur les modalités d'exercice des compétences, et non sur le contenu de ces compétences, ne permet pas d'opérer cette distinction. Elle rendrait quasiment inapplicable le traité de Maastricht.
- le second avantage est de mieux prendre en compte l'imbrication entre le droit communautaire et le droit interne, en donnant sa pleine valeur à l'article 55 de la Constitution et au 14ème alinéa du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel la France se conforme aux règles du droit public international. Mais en définissant le domaine où le transfert de compétences s'opère, on aboutit à réaffirmer, de la manière la plus nette, l'importance de la souveraineté. Il me paraît bien plus concret de retenir cette approche.

Dès lors, il convient d'affirmer que la France peut conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en transférant des compétences à une organisation internationale investie de pouvoirs de décision propres, à la condition que

.../...

cela n'affecte pas les conditions essentielles d'exercice de notre souveraineté nationale.

Monsieur le Président : bien ! Ce rappel était important. La décision de 1976 est la ligne de bataille des opposants à la construction communautaire. La décision de 1985 avait jugé bon d'énumérer des domaines d'exercice de la souveraineté nationale. Cette liste est-elle ou non exhaustive ? La réponse à cette question est négative. Il me semble, Monsieur FAURE, que vous avez choisi l'approche la plus habile en ne retenant pas une énumération.

Monsieur FAURE : j'ai tenu à rappeler la décision de 1985 et dans le texte du projet de décision, j'ai fait supprimer l'énumération. Il me semble que l'expression "conditions essentielles" est suffisante.

Monsieur ABADIE : le professeur DUBOUIS(3) fait une énumération. Mais c'est toujours dangereux d'énumérer.

Monsieur le Président : je suis partisan de n'indiquer que ce qui est nécessaire. Gardons donc la référence aux "conditions essentielles" et ne nous lançons pas dans une énumération.

Monsieur FAURE : je suis tout à fait d'accord.

Monsieur le Président : bon ! Alors on peut attaquer la suite de la décision, c'est-à-dire l'exigence de réciprocité et la garantie des droits et libertés des citoyens.

Monsieur FAURE : j'ai déjà lu par anticipation les pages correspondantes du projet.

Monsieur le Président : lorsqu'on évoque la Cour de justice des communautés, je me demande si on n'établit pas un lien trop marqué entre celle-ci et les droits fondamentaux qu'elle interprète et applique (il se tourne vers le Secrétaire général).

Monsieur le Secrétaire général : la formule retenue rend hommage à la C.J.C.E. et vise à souligner le rôle des particuliers en matière de protection des droits grâce au renvoi préjudiciel organisé par l'article 177 du Traité de Rome.

Monsieur FAURE : ce deuxième point est important. Il s'agit de montrer que les recours constituent une garantie pour les particuliers.

Monsieur ABADIE : mais indiquer que ces principes sont ceux dont la C.S.C.E constate l'existence nous rend serfs vis-à-vis de sa jurisprudence.

Monsieur le Président : il faut viser le respect des principes.

---

(3) Allusion à l'article du Professeur Louis DUBOUIS publié dans les Mélanges BOULOUIS.



Monsieur FAURE : oui.

Madame LENOIR : la Cour n'a pas un rôle prétorien en la matière. Ne peut-on pas gommer la référence ?

Monsieur le Président : il me paraît normal de faire un sort à la C.J.C.E. et d'indiquer que celle-ci se prononce notamment à l'occasion des recours intentés par des particuliers. Il faut également insister sur la garantie des droits et libertés des citoyens, sans faire référence ici à l'exercice de la souveraineté nationale.

Monsieur FAURE : d'accord !

Le rapporteur donne lecture du projet ainsi modifié.

Monsieur le Président : je suis tout à fait d'accord. Vous pouvez maintenant rapporter sur la citoyenneté de l'Union.

Monsieur FAURE : je vais aborder, dans cette partie de mon rapport, tous les problèmes liés à la citoyenneté de l'Union. L'instauration de cette citoyenneté est prévue par l'article B du traité et développé au titre II, article G, qui se traduit par l'introduction des articles 8 à 8-E dans le traité instituant la communauté européenne. Bien qu'ils ne fassent pas partie formellement du même ensemble, j'y rattache l'article 138, § 3 - qui porte sur la procédure d'élection au Parlement européen - et on pourrait y inclure l'article 138-A, relatif aux partis politiques, puisqu'il porte sur le même sujet. Mais sur cette question, il me semble qu'il n'y a pas d'inconstitutionnalité. Aussi, je ne l'aborderais pas.

La citoyenneté, dans le cadre de l'Union, se distingue de la nationalité. Il n'est pas question de conférer, à travers le traité de Maastricht, aux instances communautaires un quelconque pouvoir en matière de nationalité. C'est pour cette raison que l'article 8 du traité instituant la Communauté européenne peut faire référence à la "nationalité" des Etats membres, celle-ci ayant été définie par le C.J.C.E. comme "l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat, ainsi que la réciprocité des droits et devoirs" (17 décembre 1980, commission c/Belgique). Les règles de nationalité ressortissent toujours de la compétence des Etats. Le traité vise à superposer à la citoyenneté nationale des éléments de citoyenneté de l'Union ; cet objectif est facile à comprendre. Il s'agit de cimenter les relations entre les individus membres de l'Union. Sans aller, comme le souhaite le Parlement européen, jusqu'à définir un véritable statut du citoyen de l'Union, il confère un droit à la protection diplomatique (article 8 C) et, surtout, des droits de vote et d'éligibilité.

.../...

Je vais aborder en premier lieu les élections municipales - article 8 B-1 du traité instituant la communauté européenne -, puis les élections au Parlement européen - article 8 B-2.

L'article 8 B-1 est incontestablement l'un des plus importants que nous ayons à aborder. A le lire il ne pose pas de problèmes majeurs de compréhension ni d'interprétation. Il constitue l'élément essentiel de la citoyenneté de l'Union créée par l'article 8 du Traité sur la Communauté européenne, tel qu'il résulte de l'article G du présent Traité.

Cet article 8 B-1 prévoit que "tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside" ;

Il renvoie l'exercice de ce droit à des modalités à arrêter avant 1995 par le Conseil, qui pourront prévoir des dispositions dérogatoires" ; ces dispositions ont été demandées par le seul Luxembourg, compte tenu de la spécificité de la ville de Luxembourg, qui comporte 40 % d'étrangers.

Je souhaite aborder quatre points :

1° Le Conseil doit-il se prononcer sur le problème du principe même du droit de vote et d'éligibilité dans la mesure où ses modalités d'application ne sont pas encore fixées ?

2° Peut-il établir une distinction entre droit de vote et éligibilité ?

3° Quelles seront les normes par rapport auxquelles le contrôle doit être effectué ?

4° Comment formuler la solution ?

J'aborderais successivement ces quatre points :

1° Le Conseil doit-il se prononcer sur le principe même, alors que les modalités, et éventuellement les dérogations, ne sont pas, en l'espèce, connues. Ces dérogations ont été prévues au cours de la négociation pour ménager à certains Etats (Luxembourg, Danemark...) la possibilité d'éviter, pour certaines villes, l'élection de maires étrangers. Mais il semblerait qu'en fait, aucun pays ne souhaitera véritablement en demander. Il est donc probable qu'il n'y aura pas de dérogations.

.../...

Quant à la réserve faite sur les "modalités d'application", elle concerne les conditions classiques de l'électorat : âge de la majorité, conditions de résidence, de nationalité, la prohibition du double vote et le droit à l'éligibilité. Les conditions à fixer pourraient conduire à établir une distinction entre le droit de vote et l'éligibilité dans certains pays - dont le nôtre - où le maire joue un rôle d'agent de l'Etat. J'y reviendrais dans un instant. Mais les "modalités" ainsi définies, ont été prévues par le texte du traité de Maastricht pour appliquer le principe et non pour le remettre en cause.

Il est donc clair, en dépit des modalités futures, qu'il appartient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur le principe de l'article 8 B et non par rapport à un état futur - et hypothétique - du droit, qui échapperait à son contrôle. Il nous appartient donc de nous prononcer sur le principe, en lui-même.

Toute autre solution apparaîtrait comme une échappatoire. Le Traité affirme, de la manière la plus nette, un principe, et il appartient au Conseil constitutionnel de statuer sur celui-ci, puisqu'il est prévu par le Traité. N'éludons pas le problème !

2° Dès lors qu'on accepte de statuer sur la compatibilité entre la Constitution et l'article 8 B-1 du Traité de Maastricht, peut-on établir une distinction entre élection et éligibilité ? La réponse à cette interrogation est négative. En effet, une telle distinction, contraire à tous nos principes juridiques, conduirait à des modifications législatives importantes, sur lesquelles le Conseil n'a pas à statuer ici. Ceci est une incidente. L'essentiel est ailleurs. Etablir une telle distinction aboutit à juger de la possibilité - au regard de la Constitution - de confier des fonctions de maire à un étranger. Statuer en ce sens aboutirait à constitutionnaliser le rôle du maire en tant qu'agent de l'Etat.

Ces fonctions peuvent être présentées de la façon suivante :

- administration générale (par exemple la mission d'exécution des lois : article L. 122-23 du code des communes) ;
- police judiciaire (déclare les accidents du travail et constate les infractions d'urbanisme) ;
- officier d'état civil ;

.../...

- légalisation des signatures ;
- publication des lois et décrets.

Nous sommes ici plusieurs maires ou anciens maires et chacun d'eux comprend ce dont je parle.

Par ailleurs, il faut rappeler que les maires parrainent les candidats à la Présidence de la République (article 3 de la loi du 6 novembre 1962, relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, modifié par les lois organiques du 13 janvier 1988).

Tous ces facteurs font apparaître une éventuelle contradiction entre l'article 8 B-1 et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Pour autant, touchent-elles à la Constitution ?

La réponse à cette question est négative. En effet, dès lors que le Conseil a décidé de juger de la conformité du Traité à la Constitution et aux principes de valeur constitutionnelle, il ne faut prendre en compte que ces seuls éléments pour apprécier la conformité du Traité de Maastricht à la Constitution. Or, les pouvoirs du maire en tant qu'agent de l'Etat n'ont aucun fondement constitutionnel. En effet, l'article 72 de la Constitution n'appréhende la commune qu'en tant que "collectivité locale".

On peut également se demander si ces pouvoirs peuvent se rattacher, d'une manière quelconque, à un principe de valeur constitutionnelle, ou aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont mentionnés au premier alinéa du Préambule de la Constitution de 1958. Or, ces pouvoirs du maire, agent de l'Etat, n'apparaissent que d'une manière très marginale dans la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884. Il est donc clair qu'on ne peut pas fonder sur cette loi un principe fondamental. Dès lors que le Conseil, pour des raisons logiques, a choisi de ne faire porter son contrôle que sur le texte de la Constitution et sur ces principes, il est impossible de faire un sort particulier, dans la décision, aux pouvoirs du maire en tant qu'agent de l'Etat. Quant au parrainage, il s'agit d'une loi organique, qui ne fait pas partie des normes de référence du contrôle institué par l'article 54, ainsi que nous l'avons vu au début de notre séance.

.../...

Je vous suggère donc de ne pas séparer les problèmes liés au droit de vote de ceux qui proviennent de l'éligibilité. A partir de là, il faut aborder la question essentielle : y-a-t-il une contrariété entre l'article 8 B-1 et la Constitution ?

3° J'aborde donc la question de la conformité au texte de la Constitution de l'article 8 B-1. Trois articles doivent être évoqués : l'article 72, l'article 24 et l'article 3.

L'objection de l'article 72, alinéa 2, serait, prise isolément, la moins forte. Les collectivités territoriales, même élues partiellement par des étrangers, continueraient à s'administrer librement par des conseils élus. Mais cet alinéa, combiné avec l'alinéa 1er de l'article 72 met en évidence une difficulté que le Conseil a déjà rencontrée. En effet, la décision du Conseil constitutionnel du 7 juillet 1987, n° 87-277 DC, est à cet égard éclairante. Elle établit un lien entre le principe d'égalité du suffrage mentionné à l'article 3, et les articles 72 et 24 de la Constitution.

De fait, il existe un lien constitutionnel entre la notion de République et celle de peuple français, concept juridique auquel le Conseil constitutionnel confère une valeur constitutionnelle (décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, cons. 11, 12 et 13). Et, dès lors qu'on relie l'article 72 et l'article 24, il existe une contrariété évidente à la Constitution.

En effet, les dispositions de l'article 24, 2ème alinéa, prévoient que le Sénat, élu au suffrage universel indirect, "assure la représentation des collectivités territoriales de la République". Par ce biais, les élections municipales participent à l'expression de la souveraineté nationale. Sur ce point, d'une manière indiscutable, il ne peut être admis un droit de vote des étrangers sans modification de la Constitution.

Reste enfin une contrariété, et sans doute la plus forte, entre la lettre du dernier alinéa de l'article 3, qui définit les fondements essentiels du droit de vote et renvoie à la loi le soin de déterminer les conditions de son exercice, et l'article 8 B-1 du Traité. Mais je vous propose de ne pas l'isoler et de la relier aux articles 72, alinéas 1 et 2, et 24.

En la matière, le Conseil peut s'appuyer sur une jurisprudence antérieure. En effet, dans une décision ancienne n° 82-146 DC du 18 novembre 1982

.../...

(Rec. p. 66, cons. 6 et 7), le Conseil combine les dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et celles de l'article 3 de la Constitution pour juger :

- que le droit de vote est ouvert à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison... de nationalité ;
- qu'il s'agit d'un principe de valeur constitutionnelle ;
- que ces textes s'opposent à toute distinction des électeurs par catégorie ;
- que l'élection des conseillers municipaux fait partie des "suffrages politiques", ce qui permet de distinguer ces élections d'autres types de votations.

Ainsi, les dispositions de l'article 3 ne s'appliquent plus dès lors qu'il ne s'agit pas d'élections politiques : les étrangers peuvent voter aux élections universitaires (Conseil d'Etat, 12 mai 1978, élections au C.R.O.U.S. de Nancy-Metz), l'initiative des candidatures peut être réservée à certaines organisations pour les élections qui "ne se rapportent ni à l'exercice de droits politiques, ni à la désignation des juges" (décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982).

Mais le Conseil peut surtout s'appuyer sur une jurisprudence plus récente et que j'ai évoquée. Elle concerne le régime électoral de la ville de Marseille (décision n° 87-277 DC du 7 juillet 1987, Rec. p. 41). Cette décision a combiné l'article 72, alinéas 1 et 2, l'article 24, troisième alinéa, et le troisième alinéa de l'article 3 qui était concerné en l'espèce, puisqu'il s'agissait d'une question d'égalité de suffrage.

En procédant de la même manière, le Conseil met en évidence les liens qui existent entre les élections sénatoriales et les élections municipales, et précise la contradiction qui existe entre l'article 8 B-1 et l'ensemble des dispositions de la Constitution qui concernent à la fois les élections municipales et les conditions de citoyenneté.

Comme le Conseil l'a fait dans cette décision, je vous propose de lier tout à la fois les articles 72 et 24 et le dernier alinéa de l'article 3.

4° Dès lors, la solution est claire : il existe une contradiction entre le dispositif de

.../...

l'article 8 B-1 et les dispositions constitutionnelles que j'ai citées.

J'observe également, mais cela n'entre pas en ligne de compte pour l'appréciation de la constitutionnalité, qu'il faudra pour incorporer cette disposition dans notre droit que soient modifiées de nombreuses dispositions du droit électoral. Je citerai, à titre d'exemple, l'article L.O. 127 du code électoral, qui, je le rappelle, dispose que : "Tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu à l'Assemblée nationale". Mais ceci n'est qu'une incidente.

En conclusion, je voudrais insister sur la continuité de la jurisprudence et du raisonnement suivi par le Conseil. La combinaison de ces dispositions donne plus de pertinence au raisonnement. Il faut que j'ajoute un mot ici. J'ai appris qu'une "modalité particulière", tendant à régler le problème des grands électeurs aux élections sénatoriales était demandée par la France et qu'elle aurait des chances d'aboutir. Mais il me semble que ceci ne peut en rien interférer sur notre décision ; au moment où nous sommes saisis, ce texte en droit n'existe pas, et je ne peux rien dire d'autre, en tant que rapporteur, que d'inviter le Conseil à se prononcer au vu du texte du traité.

Monsieur le Président : bien ! J'ouvre le débat.

Monsieur ROBERT : je partage totalement la position et la logique du remarquable exposé juridique du rapporteur. Mais sa remarque finale m'incite à m'interroger. Faut-il motiver notre décision sur l'ensemble des articles 72, 24 et 3, ou faut-il mettre en avant ce dernier ? Si on retenait la contradiction avec l'article 3, ça réglerait l'ensemble du problème !

Monsieur le Président : oui. Qui d'autre souhaite s'exprimer ?

Monsieur ABADIE : je suis tout à fait d'accord avec le rapporteur, la doctrine est constante et, avec des nuances, va dans le même sens. Je me pose pourtant une question. Le traité affirme, certes, un principe, mais il prévoit aussi que ce principe s'applique en fonction de modalités. Ce principe comporte une virtualité de contradiction avec la Constitution, qui est liée aux élections sénatoriales. Mais si les modalités permettent de résoudre ce problème, que ferait-on ? On n'a cité un précédent, celui de la taxe départementale sur le revenu, où le Conseil a statué sur le principe sans connaître les

.../...

modalités(4). Je me demande s'il n'y a pas là un risque de contradiction.

Monsieur CABANNES : je suis en total accord avec le rapporteur, qui a rédigé un projet que je trouve, quant à moi, remarquable, sous réserve d'éventuelles observations purement rédactionnelles.

Madame LENOIR : moi aussi, je suis totalement d'accord, mais je suis intéressée par la proposition du professeur ROBERT de faire référence à l'article 3 : c'est une piste intéressante.

Monsieur RUDLOFF : malheureusement, je suis, moi aussi, en total accord avec le rapporteur. On peut dire que l'importance concrète de tout cela sera réduite, mais, en fait, il y a sur ce thème un blocage de l'opinion publique, puisqu'on touche à quelque chose de fort : la souveraineté nationale. Personnellement, je n'en ai pas peur. Je voudrais observer que le dernier alinéa de l'article 3 vise, en fait, la suppression du cens. Si on ne vise que cette disposition, l'impact de la décision risque d'être négatif. Aussi, je souhaite qu'on retienne l'approche du rapporteur et que l'on vise les sénatoriales, ça fera moins peur que si on vise la souveraineté isolément. Quant aux pages 8 et 9, c'est plus de la pédagogie que du droit, mais pour ma part je souhaite que l'on retienne l'ensemble du texte du projet de décision.

Monsieur FAURE : je suis gêné, en fonction de considérations politiques et matérielles de rapporter dans ce sens : il y a en France environ un million deux cent mille ressortissants communautaires dont huit cent mille portugais. Très peu d'entr'eux demanderont à bénéficier du droit de vote en France : ils sont très attachés à leur pays. Mais on ne peut pas subordonner notre décision à ces considérations de fait : l'incidence sur le Sénat est certaine.

Monsieur LATSCHA : dans la mesure où les modalités ne relèveront pas du traité lui même, il faut que le Conseil se prononce.

Monsieur FABRE : oui, n'occultons pas la difficulté, ce serait reproché au Conseil. Mais il faudra bien qu'on vise les dérogations. Enfin il me semble qu'une assimilation va être faite entre l'ensemble des étrangers et les ressortissants communautaires, ce qui ne pourra que renforcer la xénophobie générale.

Monsieur le Président : il est évident que nous sommes en présence de dispositions qui ne peuvent qu'appeler une révision de la Constitution. On ne peut pas y échapper ! Il me semble impossible d'anticiper sur les dérogations. Tout au plus peut on noter que les modalités relèveront de l'unanimité et qu'elles seront très importantes. Concernant les pouvoirs de police du

---

(4) Allusion à la décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 (cons. 10)



maire, il est évident qu'on pourra recourir aux réserves. Il faut donc évoquer la règle de l'unanimité en matière de modalités.

Monsieur ABADIE : en même temps, cela va à l'encontre de la sécurité juridique, puisqu'il faudra un accord des autres Etats membres de la Communauté pour prévoir des dérogations.

Monsieur le Président : la France maîtrise les applications du principe. Reste la question essentielle, celle des motivations de notre décision. En l'état actuel du projet, on vise la contrariété par rapport aux sénatoriales, et puis, comme résultat, la souveraineté nationale. Mais, pour des raisons diverses, les modalités futures pourront résorber ce chef d'inconstitutionnalité. Je me demande, pour ma part, si le traité ne va pas beaucoup plus loin et si l'article 8 B 1 ne change pas, tout simplement, la République française. La France est une République. L'article 2 de la Constitution fait référence au peuple français. La valeur juridique de cette notion a été précisée dans notre décision sur la Corse(5). Nous sommes confrontés à un changement radical de la conception de la République. Celle-ci "appartient" au peuple. Le débat sur le Sénat n'est qu'une conséquence, l'essentiel c'est l'article 3. Mais il demeure que si des modalités excluaient le Sénat, est-ce que le fait même d'avoir reconnu le droit de vote aux municipales à des non-nationaux ne serait pas en lui-même, dans ce cas, contraire à la Constitution ? Moi, je réponds oui à cette question !

Monsieur RUDLOFF : moi, Monsieur le Président, je n'en suis pas convaincu. Si on admet l'hypothèse que le Sénat est élu autrement, je me demande si le fait de faire élire des Conseils municipaux, dont l'activité ne démembrerait pas la souveraineté nationale, en partie par des étrangers serait contraire à la Constitution. Le Conseil se rattache au fait que les Conseils municipaux participent à l'élection des sénateurs. Mais si on met à part le maire et ses pouvoirs de police et de contrainte, je constate alors que les Conseils municipaux gèrent des intérêts locaux et je me demande s'ils font partie de l'expression de la souveraineté nationale. Car les communes ne sont pas un démembrement de l'Etat. Puisque j'aboutis à un résultat indiscutable par le biais de l'article 24, je propose qu'on s'en tienne là.

Monsieur le Président : mais en dehors de la référence au Sénat, que ferions-nous ? La question est de première grandeur.

Monsieur FAURE : même en dehors des sénatoriales, nous serions confrontés à des problèmes inextricables. Mais je ne suis pas, quant à moi, partisan de nous limiter à l'article 3.

---

(5) C.C. 9 mai 1991

Monsieur le Président : mais sur cet article, en lui-même, je pose la question : est-ce qu'une fois "décrochés" des sénatoriales, les Conseils municipaux seraient, en eux-même, susceptibles d'être élus par des non-nationaux sans une contrariété à la Constitution ?

Monsieur CABANNES : se poserait alors la question du bloc de constitutionnalité et du préambule.

Monsieur FABRE : je crois que l'article 3 serait, à lui seul, un butoir. Mais je suis d'avis qu'on ne soulève pas la question.

Monsieur LATSCHA : votre question, Monsieur le Président, est essentielle. Dans notre décision sur la Corse, nous avons rappelé que la souveraineté nationale appartient au peuple et que cela implique que, pour les élections politiques, sont électeurs les français.

Monsieur ROBERT : je ne dis pas, quant à moi, que notre décision ne doit pas faire allusion au Sénat. Mais je souhaite que l'on édulcore pas l'article 3, indépendamment de la référence au Sénat. Il n'y a qu'un seul électorat pour toutes les élections politiques. Nous sommes confrontés au même problème que celui du peuple Corse. Il faut dire que ce principe s'applique.

Madame LENOIR : je constate qu'on s'interroge, en fait, sur la "lisibilité" de notre décision. Mais dans les deux cas, l'impact politique est le même.

Monsieur le Président : oublions l'impact politique. Ce qui est en jeu c'est le fondement de la décision.

Madame LENOIR : si on modifie la loi organique, existerait-il tout de même une contradiction avec l'article 24 ? Si on répond par l'affirmative, il faut mentionner cet article. Sinon, on ne mentionne que l'article 3.

Monsieur le Président : il y a le Sénat, il y a le reste ! De toutes les manières, on ne va pas trancher la question ce soir. Il est acquis qu'il faut, sur ce point, modifier la Constitution. Mais le Sénat ne me paraît pas être le fondement exclusif.

Monsieur CABANNES : je suis d'accord avec le Professeur ROBERT.

Monsieur ROBERT : il faut aller plus loin en ce qui concerne l'article 3.

Monsieur le Président : retenons, bien sûr, le biais des élections sénatoriales. Le maire, c'est entendu, ne participe pas à la souveraineté nationale. Mais, indépendamment de cela, la Constitution doit-elle être modifiée si on admet un vote des étrangers ?

.../...

Monsieur ABADIE : le peuple français s'exprime au titre de la souveraineté nationale. Une fraction de l'électorat, étrangère au peuple, ne peut exprimer la souveraineté nationale. Mais elle peut tout de même s'exprimer.

Monsieur le Président : bien ! Nous reprendrons ce débat demain. Je n'ai pas besoin d'insister sur le fait que chacun doit garder le plus absolu silence !

La séance est levée à 18 h 15.

SEANCE DU MERCREDI 8 AVRIL 1992

La séance est ouverte à 14 h 30, en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : bien ! Reprenons en fonction de ce que nous avons dit hier, et en recherchant si une synthèse est possible. Il me semble d'abord qu'il y a des principes indiscutables sur lesquels nous sommes tous d'accord.

J'en vois quatre. D'abord, dans notre Constitution, le droit de vote est réservé aux citoyens français dès lors que la souveraineté nationale se trouve en jeu. C'est ce qui permet, a contrario, d'admettre un vote des étrangers aux élections syndicales, par exemple. Deuxièmement, le Sénat participe à l'expression de la souveraineté. Troisièmement, le Sénat est élu au suffrage universel indirect par des délégués des collectivités locales. Quatrièmement, les élections municipales finissent par toucher la souveraineté nationale, d'où la nécessité de réviser la Constitution.

Maintenant, voyons comment on va exprimer ces principes. Il faut partir de la souveraineté nationale plutôt que de faire l'inverse. Reconstituons la décision en ce sens. Rien ne peut contenir ces difficultés : même si on réservait à des délégués nationaux le soin d'élire des sénateurs, il faudrait, dans une matière de cette importance, modifier la Constitution. Après en avoir parlé avec Monsieur le Secrétaire général, il me semble qu'on peut inverser l'ordre des considérants et prendre le considérant du haut de la page 16 pour l'amener avant celui du bas de la page 15, et faire, en outre, un ajout relatif aux modalités de mise en oeuvre prévues par l'article 8 B 1 du traité.

Monsieur FAURE : ce dernier point est secondaire par rapport au précédent.

Madame LENOIR : moi, je voudrais insister sur le "détour" que constitue l'article 24 de la Constitution : c'est par ce biais que les communes participent à la souveraineté nationale. Mais, en dehors de cela, il est clair que les collectivités locales n'expriment par la souveraineté nationale.

Monsieur le Président : l'argument tiré de l'élection sénatoriale est clair.

.../...

Madame LENOIR : je maintiens que les collectivités locales ne participent pas à la souveraineté nationale.

Monsieur le Président : gardons nous de la dire ! Monsieur le rapporteur, pouvez-vous lire le projet ?

Monsieur FAURE lit le projet, s'interrompt page 14 (après "européen"). Jusqu'ici c'est descriptif ! (Il poursuit jusqu'à la page 15). Ah ! On en arrive à la variante. Je lis le premier texte d'abord, puis la variante ?

Monsieur le Président : oui, oui !

Monsieur FAURE lit le projet de décision (jusqu'à la page 17 avant d'aborder la question du Parlement européen), puis lit le texte compte tenu de la variante.

Monsieur le Président : je crois qu'il est possible d'alléger. Le rappel introduit par la variante des modalités a une valeur pédagogique : il est fait pour rassurer l'opinion publique. Les modalités sont essentielles, notamment le délai de résidence ; et le fait qu'il y ait un commun accord pour les arrêter est important. Mais on doit pouvoir revoir la formulation. Ces modalités "auront pour objet" ?...

Monsieur ABADIE : notamment.

Monsieur le Président : ça figure !

Monsieur RUDLOFF : faut-il mettre "réserves" ou "conditions" ?

Monsieur le Secrétaire général (interrogé par Monsieur le Président) : la formule traduit l'idée qu'il n'y a pas en la matière de "self-executing".

Madame LENOIR : le "cependant" me gêne !

Monsieur le Président : alors supprimons-le.

Monsieur ABADIE : oui ! Ce n'est pas un "a contrario".

Monsieur FAURE : la variante est elle adoptée ?

Monsieur le Président : oui ! Reprenons maintenant l'idée qu'il faut commencer par l'article 3, puis revenir à la page 15. Je préfère que l'on inverse l'ordre des considérants.

Monsieur RUDLOFF : il est essentiel, dans le raisonnement, que l'argument tiré des élections sénatoriales apparaisse le premier. Mais, cela dit, on peut en effet faire figurer l'article 3 d'abord.

.../...

Monsieur ROBERT : à la lecture de l'ensemble, on resterait sur la lancée de la logique précédente. Or je préfère que la décision soit centrée sur l'article 3 : il ne faut pas donner une impression inverse au lecteur. De toutes manières, il me paraît clair qu'il faudra réviser l'article 3.

Monsieur le Président : ce qui tombe sous le coup de la censure, c'est le fait qu'il s'agit des élections municipales.

Monsieur FAURE : l'article 24 vient, logiquement, après l'article 72, dont il est une modalité d'application.

Madame LENOIR : mais il n'y a pas 38.000 détenteurs de la souveraineté nationale ! Il faut donc passer par le biais des élections sénatoriales.

Monsieur FAURE : mais il faut bien faire référence au dernier alinéa de l'article 3 !

Monsieur le Président : bien ! Il existe, me semble-t-il, une règle d'or : il ne faut dire que ce qui est indispensable, sauf lorsque le Conseil souhaite, pour diverses raisons, laisser passer le bout de l'oreille. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Aussi, je suggère qu'on fasse un sort particulier à l'article 3, en faisant figurer d'abord le considérant de la page 16, puis, d'une manière autonome, le dernier considérant de la page 15, sur lequel repose clairement le raisonnement. Le dernier considérant de la page 16, et la conclusion, restent à leur place. Voyons ce que cela donne !

Monsieur FAURE reprend à partir du 2ème considérant de la page 16.

Monsieur LATSCHA : il faut supprimer la "vocation à assurer" (page 16) : le Sénat "assure".

Monsieur le Président : oui, oui.

Monsieur FAURE : il vaudrait mieux commencer par l'article 72.

(Après quelques modifications rédactionnelles, les conseillers arrêtent la version définitive).

Monsieur ABADIE : j'observe que, dans le reste du projet, il y a, en fonction du message que l'on adresse au constituant, deux variantes, alors qu'ici le Conseil retient plutôt la variante que se borne à constater la contrariété à la Constitution. On risque d'avoir des interprétations curieuses sur ce point.

Monsieur le Président : conservons cela en réserve et, s'il le faut, on reviendra sur la question. Bien, je mets aux voix.

(Le dispositif est adopté à l'unanimité).

.../...

Bien ! Monsieur FAURE, vous pouvez maintenant rapporter sur l'article 8 B 2, s'il vous plaît.

Monsieur FAURE : on va retrouver, avec cet article, l'harmonie avec la rédaction de l'article 8 B 1. Mais nous avons, ici, derrière nous la jurisprudence du 30 décembre 1976. Même si nous ne nous référons plus à certains principes posés par cette décision, pour ma part, je conclus à l'absence de contrariété de ce dispositif à la Constitution. La question est ici plus complexe que celle des municipales.

En effet, le Traité est le fruit d'un compromis hybride en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen. Sur ce point, le texte est issu de positions contraires : la Grande-Bretagne, la France sont favorables à la limitation, la Hollande ou le Danemark souhaitent une augmentation des pouvoirs du Parlement. D'où le système complexe qui tend à l'extension des compétences du Parlement. Il y a un changement fondamental : les compétences du Parlement, y compris après l'Acte unique, qui établissait une procédure de coopération dans les relations entre la Commission et le Conseil, d'une part, et le Parlement, d'autre part, n'allaient jamais jusqu'à lui conférer le pouvoir de dire le "dernier mot". Le traité de Maastricht lui donne un tel pouvoir, par l'avis conforme et la procédure de codécision.

L'avis conforme est, par exemple, requis pour les projets en vue d'harmoniser les procédures de vote pour l'élection du Parlement au suffrage universel direct. Je rappelle que le principe de cette élection a été introduit à l'article 138 du traité instituant la C.E.E. et mis en oeuvre par l'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct du 20 septembre 1976, jugé conforme à la Constitution par la décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976. La procédure prévue par l'article 138, § 3, était que le Conseil arrêtait à l'unanimité des dispositions visant à instituer une procédure électorale uniforme dont il recommandait ensuite l'adoption aux Etats membres, compte tenu de leurs règles constitutionnelles respectives. La nouvelle procédure issue du présent traité consiste à prévoir un avis conforme du Parlement sur ces dispositions. Mais, en fait, cette procédure, créée en 1957, n'a jamais fonctionné. Comment voulez-vous, sur ce point, trouver une harmonisation entre la pratique hollandaise et celle de la Grande-Bretagne ? En 1957, l'idée était moins saugrenue, car les pays membres, à l'époque, fonctionnaient tous à la représentation proportionnelle, sauf la R.F.A., dont le système était légèrement différent. Avec l'augmentation du nombre de pays membres et la diversité de leurs modes de scrutin, l'harmonisation est aujourd'hui hors de portée. Mais, de toutes les façons, cela ne pose pas de problèmes puisqu'il s'agit de simples propositions aux Etats membres et que la référence à leurs "règles constitutionnelles respectives" demeure. Cette question est donc sans influence sur l'appréciation de la constitutionnalité du traité.

.../...

Mise à part cette référence à l'article 138, § 3, le texte retenu pour les élections européennes est donc identique à celui qui est prévu pour les élections municipales.

Tout d'abord, je crois que l'obstacle portant sur le caractère aléatoire des modalités d'application doit faire, naturellement, l'objet de la même solution que celle que le Conseil a adoptée pour les élections municipales. C'est-à-dire qu'il convient de statuer sur le principe même qui nous est soumis.

Pour aborder ce principe, je voudrais détailler trois aspects :

1° la jurisprudence du 30 décembre 1976 ;

2° le problème de la représentation du peuple français ;

3° le problème du vote des ressortissants communautaires et de sa conformité à la Constitution.

1° Dans la décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976 (cons. 6), le Conseil constitutionnel a jugé que la souveraineté définie à l'article 3 : "Ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardées comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République". Ce raisonnement a permis de faire échapper à ces règles constitutionnelles celles des institutions qui ne participent pas à l'exercice de la souveraineté nationale, c'est-à-dire à l'époque "l'Assemblée des communautés européennes". Si le Conseil confirme cette position et s'il juge que le Parlement européen échappe à l'ordre juridique interne, il est clair que l'article 8 B-2, qui reconnaît aux ressortissants de la Communauté dans l'Etat où ils résident le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen n'est pas contraire à la Constitution puisque ce Parlement est étranger à l'exercice de la souveraineté nationale.

2° Le problème qui se pose à nous est toutefois un peu différent de celui de 1976 sur un premier point : il s'agit de savoir si les étrangers qui participent à ces élections, qui ne font pas partie, par définition, du "peuple français" peuvent désigner des représentants élus et si, dans ces conditions, ces représentants continuent à représenter le peuple français. La réponse est, à l'évidence, négative. Les élus ne peuvent plus représenter exclusivement le "peuple français".

Or, l'article 137 du traité de Rome instituant la communauté européenne, modifié par l'article G du traité de Maastricht indique - et cela ne change pas - que le Parlement européen est composé de représentants des peuples des Etats". Rien n'empêche donc, au vu du traité, qu'au sein du même pays

.../...



soient désignés des représentants de peuples de plusieurs Etats. Quelques pays, en fonction de leur législation interne, l'ont déjà prévu Irlande ou Pays-Bas par exemple.

La décision de 1976, dans son troisième considérant, indique que "cette Assemblée demeure composée de représentants de chacun des peuples de ces Etats". Le Conseil, à l'époque, s'était-il fondé sur les faits ? Il me semble que non. Il est allé au-delà du traité, et, puisqu'en 1976, ce considérant était une extrapolation, liée à la volonté de représenter la France, on peut aujourd'hui passer cette question sous silence.

3° J'en arrive maintenant à l'essentiel : devons-nous estimer contraire à la Constitution le dispositif de l'article 8 B-2 lorsqu'il pose le principe même du vote des ressortissants communautaires ?

Je dois avouer que j'ai été hésitant. Deux types d'arguments incitent plutôt à répondre par l'affirmative. Tout d'abord, le parallèle avec les élections municipales, qui ne manquera pas d'être fait - notamment par une partie de l'opinion publique. Mais ce parallèle ne vaudrait que pour autant qu'on mette en évidence une contradiction entre les articles de la Constitution et le principe du droit de vote des étrangers. Or, en ce qui concerne les élections européennes, ni l'article 72, ni l'article 24 ne sont susceptibles de s'appliquer. Reste alors l'objection tirée de l'article 3 pris isolément. Il faut s'interroger pour savoir si le Parlement européen est susceptible d'entrer dans le cadre de la souveraineté nationale. C'est le deuxième type d'argument qui pourrait inciter à déclarer non conforme cette disposition. En ces matières, Maastricht est, en fait, le résultat d'un compromis. Mais le Parlement avait déjà, dans les faits, un certain pouvoir d'empêcher, par exemple pour les dépenses non obligatoires, où son accord était nécessaire, puisque, depuis l'origine, c'est le Président qui signe le budget. Et puis, le Parlement pouvait refuser de donner son avis. L'Acte unique européen n'allait pas plus loin en matière de blocage, mais Maastricht, lui, confère au Parlement un véritable pouvoir de blocage. La question est de savoir si les novations modifient la nature juridique du Parlement. Il y a tout d'abord l'avis conforme. Celui-ci est requis dans certains cas :

- A l'article 158, le Parlement est consulté pour la désignation du Président de la Commission. Il approuve la nomination des membres de la Commission, d'une manière collégiale. Cette disposition aboutit à faire contrôler par le Parlement une décision de nomination des Gouvernements nationaux. On notera cependant que le Parlement n'est pas consulté en cas de remplacement suite à une démission volontaire ou d'office.
- A l'article 228, il est prévu l'avis conforme du Parlement pour certains traités :

.../...

- accords visés à l'article 238, dits "d'association", pour lesquels l'avis conforme est toujours exigé (il l'était déjà dans l'Acte unique), accords ayant des "implications budgétaires notables". Cette notion, un peu floue, rappelle celle de l'article 53 de la Constitution de 1958 qui vise les traités qui "engagent les finances de l'Etat", accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération.
- et accords impliquant une modification d'un acte pris selon la procédure de "codécision". L'avis conforme est également requis pour l'exercice de la liberté de circulation et de séjour (article 8 A), la définition des missions des objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle (article 130 D) ou l'adhésion de nouveaux Etats membres (article O).

Mais dans les domaines de la P.E.S.C. et de la justice, le Parlement est simplement consulté et peut exercer des pouvoirs de contrôle, non de blocage (articles J-7 et K-6 du traité). On le voit, les pouvoirs du Parlement concernés par la procédure d'avis conforme ne touchent que de très loin l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté. Par ce biais, le Parlement européen ne se voit donc pas attribuer un véritable pouvoir qui lui permettrait de peser sur les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale.

Il nous reste à évoquer le processus de codécision. Le mécanisme est d'une complexité terrible. Si on organisait un concours du mécanisme le moins simple, c'est à coup sûr celui là qui gagnerait ! (sourires). Pour ce qui nous préoccupe, il faut retenir l'idée que le Parlement doit désormais donner son accord. Si le comité de conciliation aboutit à un texte commun, celui-ci est soumis au Parlement européen et au Conseil, si l'un des deux ne l'approuve pas, il est réputé non adopté.

Si le comité n'aboutit pas à un texte commun, le Conseil peut confirmer sa position antérieure. Le Parlement européen doit alors la rejeter à la majorité absolue de ses membres, faute de quoi le texte est arrêté définitivement.

On observera qu'il y a trois changements fondamentaux :

- le Parlement dispose désormais d'un pouvoir de blocage : il est mis en situation, en dernière phase,

.../...

d'empêcher l'entrée en vigueur d'un acte. Mais ceci n'est rien d'autre que l'extension d'un pouvoir de refus que le Parlement a déjà la possibilité de manifester soit, dans le cadre de ses pouvoirs budgétaires, en matière de dépenses non obligatoires, soit d'une manière plus brutale, en refusant de donner son avis,

- la procédure est plus lourde, et plus longue, que la procédure antérieure,
- dans tous les cas, le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf, comme antérieurement, pour se prononcer sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission. En revanche, le Parlement intervient dans tous les cas à la majorité absolue.

Enfin, il y a la procédure de l'article 189 C.

Elle est totalement identique à l'ancienne procédure de coopération instituée par l'Acte unique. Seul son champ d'application change. Mais elle ne permet pas au Parlement de bloquer le processus. Bon ! Que faut-il penser de tout cela ? Depuis notre réunion d'hier, il est clair que nous avons décidé de retenir une approche par domaines d'exercice de la souveraineté : le problème n'est donc plus le même qu'en 1976, sauf sur le fait qu'il faut savoir ce qui échappe, par l'effet du traité, au droit interne. On peut hésiter. Pour ma part, je réponds par la négative : il n'y a pas, dans ces domaines, de motifs d'inconstitutionnalité.

Monsieur le Président : merci, Monsieur FAURE, pour votre exposé très clair. Qui souhaite intervenir ?

Monsieur ROBERT : dès lors qu'on se place dans la logique du rapporteur, il n'y a pas de doute possible. Mais je voudrais me situer dans une approche différente. Je me demande en effet, s'il n'y a pas une atteinte à la notion de peuple français. En effet, y a-t-il au Parlement européen des représentants de peuples des Etats et non des peuples des Etats ? Cette question est importante, car le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'était pas possible de fractionner le peuple : il n'y a pas de peuple Corse ou alsacien. Mais on va considérer qu'il y a désormais, dans le même processus de représentation, un groupe de personnes représentées qui n'appartient pas au peuple français. Si on l'accepte, on va vers la reconnaissance de l'existence d'un peuple européen et on admet qu'il existe une citoyenneté européenne qui se superpose à la citoyenneté française.

.../...

Monsieur le Président : c'est, en effet, la question essentielle.

Monsieur FAURE : oui, ceci est décisif, car admettre cette approche revient à inverser le sens de la décision au sujet de l'article 8 B 2.

Monsieur ABADIE : ce serait un véritable cataclysme, qui conduirait à remettre en cause la souveraineté nationale qui est une notion disparate, en insistant sur le fait que, dès lors qu'on vote avec les ressortissants communautaires, celle-ci ne peut plus s'exercer.

Monsieur le Président : en effet, ce serait alors contraire à l'article 3 de la Constitution. Mais le Parlement européen incarne-t-il la souveraineté nationale ? Je dois faire plusieurs remarques. D'abord, la décision de 1976, en visant "chacun" des peuples, interprète le traité - s'agit-il de représentants de la France ? S'ils ne participent pas à l'exercice de la souveraineté nationale on résout le problème assez facilement.

Madame LENOIR : je suis d'accord avec cette idée : les pays sont réunis dans la Communauté, l'article 137 du traité de Rome est clair. Mais les représentants participent-ils à l'expression de la souveraineté nationale ? Si on répond par la négative, il me semble que le problème est résolu. Or, retenir l'autre solution, c'est nous éloigner de notre logique. En fait, en retenant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté, on a déjà, en grande partie, répondu à cette question : ce qui compte c'est le domaine où il y a transfert, et non la nature juridique du Parlement européen. Dès lors, peu importe le pays où les communautaires votent : le projet n'a pas retenu cette approche. Le problème ne se pose donc pas.

Monsieur LATSCHA : j'observe qu'à l'article 4, le traité de Rome cite le Parlement parmi les institutions communautaires. Si on abordait le Parlement sous l'angle des pouvoirs, il faudrait faire de même pour le Conseil des membres des Communautés.

Monsieur CABANNES : je serais bref : le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre, distinct de l'ordre interne. Et mon seul regret quant au projet de décision, c'est de ne l'avoir pas rédigé moi-même !

Monsieur RUDLOFF : moi aussi, je suis d'accord. Si nous suivions le professeur ROBERT, il faudrait envisager les autres instances susceptibles, elles aussi, de porter atteinte à la souveraineté nationale. En 1976, le Conseil s'est un peu "braqué" sur le Parlement européen. Alors, moi aussi, je souhaite que l'on n'aille pas plus loin que le rapporteur.

Monsieur FABRE : cette question n'a en effet aucune incidence interne, je suis favorable au texte tel qu'il est.

.../...

Monsieur ROBERT : mais moi aussi, et je l'ai dit, je reconnais la pleine valeur de l'approche du rapporteur. Simplement, je me demande : le peuple français, c'est quoi ? Si on ne retient pas le lien avec la souveraineté nationale, on peut tout faire, dans ce domaine. Dès que cette décision sera prise, la question qui se posera à nous ce sera de savoir où nous en sommes sur la question du peuple français.

Monsieur le Président : mais nous l'avons déjà dit. Le problème est ici différent : il s'agit de la question de la citoyenneté et du droit de vote. En réalité, la seule difficulté provient de la façon dont la décision de 1976 a été motivée. Le Parlement européen est composé de représentants des peuples et ceci relève du traité. En ajoutant le mot "chacun", les rédacteurs de l'époque ont dénaturé ce texte. Que dirait-on si on ajoutait un mot à la Constitution ? Si on laisse de côté cette adjonction et si on fait référence à l'élection, on rencontre alors notre deuxième question : jusqu'où faut-il admettre que les compétences soient dévorées par une institution ? Mais le rapporteur y a répondu : le Parlement n'appartient pas à l'ordre juridique interne. Laissons donc aux européens ce qui leur revient.

Monsieur LATSCHA : d'ailleurs, en 1976, cette décision a fait hurler.

Monsieur FAURE : si le mot "chacun" avait figuré dans les traités, j'aurais, moi aussi, demandé l'inconstitutionnalité. Mais en 1976, le Conseil a fait un abus de droit.

Monsieur CABANNES (ironique) : un faux en écriture publique !

Monsieur FAURE : le traité est clair, et il n'y a qu'à faire évoluer la jurisprudence pour qu'elle soit conforme à celui-ci.

Monsieur le Président : bien ! Alors lisez.

Monsieur FAURE lit les pages 17 à 21.

Monsieur le Président : à la fin de la page 20, il me semble que la référence à la nécessité de réviser la Constitution ne s'impose pas, pas plus que celle du transfert de compétences : on dévoile ici la logique de la décision alors alors qu'à ce stade, ce n'est pas indispensable. Ne l'évoquons pas !

Monsieur LATSCHA : Faut-il mentionner, au premier considérant de la page 21, les institutions de la République française ?

Monsieur le Secrétaire général (interrogé sur ce point par Monsieur le Président) : c'est le point de rencontre entre la décision et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, tel qu'elle s'exprime dans l'arrêt Costa c/Enel. du 15 juillet 1964.

Monsieur FAURE : oui ! Je suis d'avis de laisser cette référence.

.../...

Monsieur le Président : oui ! La référence s'impose également par rapport à la décision de 1976.

Monsieur CABANNES : je suis d'accord !

Monsieur le Président : mais l'autre question est plus importante, on doit simplement ici se contenter d'évoquer le droit de vote et pas la question des transferts de compétence.

Monsieur FAURE : mais on les frôle ! Si un pouvoir d'avis conforme avait été conféré au Parlement en matière de défense, nous ne considérerions sûrement pas la question de droit de vote sous le même angle. Il s'agit donc bien d'apprécier le transfert.

Monsieur RUDLOFF : même si Strasbourg est une ville agréable (sourires) il me semble possible de faire abstraction des pouvoirs nouveaux du Parlement européen.

Monsieur le Président : bien !

(Après quelques modifications, les conseillers arrêtent la version définitive).

Monsieur FAURE : sur les partis politiques, je crois qu'on peut garder le silence. Je vais donc passer la parole à Monsieur LATSCHA.

Monsieur le Président : Monsieur LATSCHA, vous souhaitez commencer avant que nous ne prenions le thé ?

Monsieur LATSCHA : je pourrais dire quelques mots d'introduction à mon propos...

Monsieur le Président : très bien...

Monsieur LATSCHA : nous allons changer de niveau de débat ; il va devenir plus technique. Mais pour situer l'enjeu des questions que nous allons aborder, je voudrais citer un mot de Jacques Rueff, prononcé il y a plus de quarante ans : "L'Europe se fera par la monnaie, ou ne se fera pas". L'ambition affichée par le traité soumis à notre examen est contenue dans son article B, qui dispose que l'Union se donne notamment pour objectif de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, par l'établissement en particulier d'"une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique". Comme nous le verrons, trois étapes sont prévues pour la réalisation de cette U.E.M., qui interviendra au plus tard le 1er janvier 1999. La première étape a débuté le 1er juillet 1990, la deuxième commencera le 1er janvier 1994 : ce seront des phases préparatoires. Ce qu'il faut d'emblée souligner, c'est la forte volonté de rendre irréversible le processus mis en place, et d'aboutir à cette troisième phase dont nous verrons que c'est elle qui met en jeu des questions constitutionnelles, puisque prévoyant des transferts de compétences décisifs.

.../...

Je voudrais souligner l'abondance et la complexité de la matière. Je précise le rôle très efficace qu'on joué Monsieur le Secrétaire général et le service juridique : sans eux nous ne nous en serions pas sortis... Le rapport que je vais vous présenter a été écrit en commun avec Paul GIRO. Nous avons eu une réunion très enrichissante avec ceux qui ont été les négociateurs "de base" du traité : les directeurs TRICHET (1), PUISSOCHET (2), De BOISSIEU (3) ; ils nous ont montré comment le texte "fonctionnait", en fait. Mais c'est de droit que nous allons parler aujourd'hui. Je voudrais présenter les choses en quatre temps d'analyse : après un bref rappel historique (I), je dirais un mot du droit communautaire actuel en matière économique et monétaire (II), puis nous décrirons l'U.E.M. telle qu'elle est prévue par le traité de Maastricht (III), avant d'envisager les questions constitutionnelles qu'elle pose (IV).

I. Une brève histoire de la coopération économique et monétaire européenne depuis la seconde guerre mondiale.

Il ne s'agit que de relever les temps forts de cette histoire, afin de mettre en perspective l'Union économique et monétaire projetée dans le Traité de Maastricht.

1. Années cinquante : la loi commune de Bretton-Woods :

Les Six réunis au sein de la C.E.C.A. (1951) sont, comme la plupart des pays d'Europe occidentale, membres du F.M.I. et vivent sous le régime des Accords signés à Bretton-Woods (1944). On sait que le S.M.I. issu de

---

(1) Directeur du Trésor ;

(2) Directeur des Affaires juridiques au M.A.E. ;

(3) Directeur des Affaires économiques au M.A.E.

ces accords fonctionnera dans sa pureté originelle jusqu'à la fin des années cinquante, puis subira une lente dégradation, avant de s'effondrer au début des années 70.

Dès cette époque pourtant se manifestent les premiers signes d'une solidarité européenne. En 1950, les pays de l'Europe occidentale instituent une Union européenne des paiements (comportant des accords de facilités de crédit) et l'accord monétaire qui lui succède en 1958 (lors du rétablissement de la convertibilité externe de la plupart des monnaies européennes) prévoit une réduction de la marge de fluctuation de chacune de ces dernières par rapport au dollar (plus ou moins 0,75 % contre plus ou moins 1 % dans le système de Bretton-Woods).

## 2. La modestie du Traité de Rome et les années soixante :

Lorsque le Traité de Rome fut conclu (1957) et jusqu'à la fin des années 60, l'Europe est donc soumise au système commun de parités fixes mais ajustables. Les modifications de parité étaient alors rares, les taux d'inflation relativement modérés.

.../...



Le souci premier des rédacteurs du Traité est le démantèlement des obstacles qui entravent les échanges entre les Etats membres, dans la perspective d'un "marché commun" ; la nécessité de règles de coopération économique et monétaire spécifiques se fait peu sentir.

Aussi le Traité de Rome se borne-t-il, en matière macro-économique et de monnaie, à des formulations très générales ou à des principes, invitant à une coopération respectueuse des souverainetés nationales.

Du moins certains articles indiquent-ils la prise de conscience de ce qu'une totale liberté de décision des autorités nationales en matière monétaire pourrait devenir contradictoire avec le développement de la construction européenne (ex. : article 109, s'efforçant d'encadrer dans des limites étroites les mesures de sauvegarde qu'un Etat membre peut prendre en cas de crise soudaine des paiements extérieurs).

### 3. Vie et mort de la première U.E.M. (1970-1973) :

Or, à la fin des années 60, plusieurs éléments convergent à souligner l'insuffisance du Traité de Rome en matière économique et monétaire : accroissement des liquidités internationales, accélération de l'inflation

.../...

à des rythmes très inégaux, crises politico-sociales de 1968... La vulnérabilité des parités européennes est illustrée par les manipulations de taux qui s'imposent en 1969 (dévaluation française, réévaluations allemandes).

La Conférence de La Haye (1969) met en place des mécanismes de soutien à court terme, et décide surtout d'"établir un plan par étapes en vue de la création d'une union économique et monétaire à réaliser dans les dix ans".

Un comité d'experts présidé par Monsieur Pierre Werner remet en octobre 1970 son rapport sur les modalités de cette création, entériné par une résolution du Conseil du 22 mars 1971.

Il faut dire un mot de ces documents, parce que leur approche n'a pas vieilli et que la logique les inspirant a été largement reprise par le rapport Delors, qui est lui-même à l'origine de l'actuel projet d'U.E.M. On trouve déjà : la libre circulation des capitaux, l'échange des monnaies à des parités irrévocablement fixées en attendant la monnaie unique, la gestion de l'union par des organes communautaires disposant de pouvoirs transférés par les Etats membres, la fixation au niveau communautaire des données

.../...

essentielles des budgets publics (ce qui allait au delà du projet actuel). La démarche est globale (l'économique et monétaire doit marcher de pair avec le politique), conçue par étapes, et implique une révision du Traité préparée par une conférence intergouvernementale.

Des mesures significatives furent prises au cours de la première étape (1971-1974) : renforcement de la coordination des politiques économiques, des disciplines monétaires (accord des banques centrales de 1972 sur le rétrécissement des marges de fluctuation : le "serpent dans le tunnel"), de la coopération monétaire internationale (création en 1973 du Fonds européen de coopération monétaire - F.E.C.O.M. - qui existe toujours, conçu comme la première étape d'une future "organisation communautaire des banques centrales").

Mais le système de grippe bientôt et, en 1974, le passage à la deuxième phase ne se fait pas.

#### 4. Le temps des succédanés : le S.M.E. :

C'est qu'entre-temps, l'environnement monétaire international a été bouleversé. Le S.M.I. existant

.../...

s'effondre en deux temps : août 1971 (flottement et inconvertibilité totale du dollar) ; mars 1973 (généralisation des taux de change flottants). A quoi s'ajoute la crise financière suivant l'augmentation brutale du prix des produits pétroliers en 1973. Et l'absence de volonté politique suffisante face aux transferts de compétences impliqués par l'Union économique et monétaire projetée.

Dès lors, et pour de longues années, l'objectif, plus modeste, n'est plus que de créer une zone de stabilité monétaire entre les Etats membres.

Le système des "serpents monétaires" ira en s'étiolant jusqu'en 1978, date à laquelle il aura perdu la majorité de ses participants. Mais une initiative franco-allemande au sommet de Brème (1978) aboutit à la création du système monétaire européen (S.M.E.), qui entre en vigueur en mars 1979. Il comporte trois volets principaux : la création d'une unité monétaire européenne nouvelle (l'Ecu) ; un système contraignant de stabilisation des taux de change ; l'institution de mécanismes de crédit ou d'assistance. La création d'un Fonds monétaire européen (F.M.E.), se substituant au F.E.C.O.M., est envisagée, pour gérer des écus devenus de véritables actifs de réserve commun.

.../...

Cette ambition d'évolution vers l'utilisation de l'Ecu comme embryon d'actif de réserve commun a tourné court : le F.M.E. ne verra pas le jour. Du moins le S.M.E. a bien joué son rôle de stabilisation des relations monétaires entre pays de la Communauté y participant (aujourd'hui tous sauf le Portugal et la Grèce) : de 1979 à 1983, période de tensions inflationnistes très fortes, il a permis de limiter les mouvements trop erratiques des monnaies ; à partir de 1983, il a contribué à la convergence vers le bas des rythmes d'inflation.

Mais ce succès a une contrepartie : l'exigence du maintien de la stabilité monétaire se ramène en fait pour les Etats participants à la nécessité de soutenir la parité de leur monnaie avec le Deutsche Mark. En pratique, le mark s'est substitué à l'Ecu comme pivot du système. La politique de la Bundesbank exerce une influence prédominante sur celle des autres autorités monétaires nationales. Veillant strictement à la stabilité monétaire allemande, elle contribue au maintien, voire à la hausse des taux d'intérêt réels. De même, dans les rapports avec les monnaies tierces (dollar ou yen), le poids de l'Allemagne, dans le jeu d'influence entre les pays participant au S.M.E., est prédominant.

.../...

D'où l'idée de sortir de cette logique de "coopération compétitive" et de s'engager dans la voie d'une coopération complète, impliquant la définition d'une stratégie commune de politique monétaire.

##### 5. La relance de l'Union économique et monétaire :

Le thème de l'U.E.M. a été relancé pour la première fois dans le débat communautaire en 1985, lors de la négociation de l'Acte unique européen (A.U.E.). Il fut envisagé de lier la réalisation progressive de l'U.E.M. à l'achèvement du marché intérieur. Mais rien de tel ne se retrouvera dans l'article 102 A introduit par l'A.U.E. dans le Traité de Rome. L'Acte unique européen fut un acte manqué au regard de l'objectif pourtant affiché d'U.E.M.

C'est le Conseil Européen de Hanovre (27 et 28 juin 1988) qui a véritablement relancé l'Union économique et monétaire, considérée à la fois comme un complément naturel du grand marché (l'engagement a été pris le 13 juin de libérer totalement les mouvements de capitaux au 1er juillet 1990) et comme un progrès décisif de l'identité communautaire, via une politique monétaire commune. La mission est confiée à un Comité

.../...

présidé par Monsieur Delors d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union.

Le Conseil Européen de Madrid (26 et 27 juin 1989), sur la base du rapport Delors (avril 1989), fixe le début de la première étape de l'U.E.M. au 1er juillet 1990, et arrête le principe de travaux préparatoires en vue de la réunion d'une conférence intergouvernementale.

Le Conseil Européen de Strasbourg (8 et 9 décembre 1989) décide de la convocation pour la fin de l'année 1990 d'une Conférence sur l'Union économique et monétaire, et celui de Dublin (25 et 26 juin 1990) de la réunion parallèle d'une Conférence sur l'Union politique. L'objectif est que les réformes sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique entrent en vigueur le 1er janvier 1993, après ratification par les Etats membres.

Les conférences des représentants des gouvernements des Etats membres sur l'Union politique d'une part et sur l'U.E.M. d'autre part se sont déroulées de décembre 1990 à décembre 1991. Les fruits de leurs travaux ont été fusionnés en un seul Traité sur l'Union Européenne, adopté le 11 décembre 1991 par les Chefs

.../...

d'Etat et de gouvernement, puis officiellement signé par eux à Maastricht le 7 février 1992.

II. Le droit positif communautaire en matière économique et monétaire.

L'expression "Union économique et monétaire" n'est pas une nouveauté qu'apporterait le Traité sur l'Union. Elle a fait une première apparition au sein des traités communautaires avec l'article 20 de l'Acte Unique européen.

Cet article a eu pour effet d'introduire dans le Traité de Rome un article 102 A, article unique d'un nouveau chapitre I du titre II de la 3ème partie, intitulé : "La coopération en matière de politique économique et monétaire (Union économique et monétaire)". Mais, significativement, les mots "Union économique et monétaire" sont, dans cet intitulé, mis entre parenthèses : ruinant certaines ambitions apparues lors de la négociation de l'Acte Unique, le texte de ce dernier reconnaît certes le concept d'U.E.M., en affiche l'objectif, mais demeure silencieux sur son contenu...

Or comme l'ont souligné aussi bien en son temps le rapport Werner (1970) que le rapport Delors (1989), une union économique et monétaire suppose principalement :



- un marché unique, à l'intérieur duquel les mouvements de capitaux sont complètement libérés ;
  
- la coordination des politiques macro-économiques, comprenant des règles contraignantes en matière budgétaire ;
  
- la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques.

Mesurer la portée du Traité sur l'Union européenne, en ce qu'il est relatif à l'U.E.M., nécessite une brève analyse préalable du contenu actuel des traités communautaires de ce triple point de vue : mouvements de capitaux (A), politiques économiques (B), monnaie (C).

Force est de constater la grande timidité du droit communautaire positif sur ces trois plans, qui fait ressortir par comparaison l'ampleur de la construction entérinée à Maastricht.

#### A. La libération tardive des mouvements de capitaux :

Certes, les auteurs du Traité de Rome ont fait dès l'origine de la liberté de circulation des capitaux

.../...

l'une des quatre libertés cardinales (avec celle des personnes, des marchandises et des services) régissant le marché commun.

Mais la rédaction des articles correspondants a, derrière parfois de vigoureuses déclarations de principe, à tel point permis de donner prise aux réticences des souverainetés monétaires nationales, que trente ans après la signature du Traité de Rome, cette liberté n'était pas totalement assurée. Ce n'est que par l'effet d'une importante directive du Conseil du 24 juin 1988 (avec effet au 1er juillet 1990) qu'elle est devenue largement effective.

1. Le Traité de Rome et la liberté de circulation des capitaux :

Les articles concernés sont les articles : 3 c, 67 à 73 et 106.

Il me faut d'autant plus dire un mot de l'essentiel de leur contenu que, nous y reviendrons, le Traité sur l'Union européenne prévoit leur maintien en vigueur, de façon permanente pour le premier (sous une forme légèrement modifiée) et, pour les autres, jusqu'au 1er janvier 1994, date de démarrage de la "deuxième phase" de l'U.E.M.

.../...

\* L'article 3 c pose le principe de l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des capitaux.

\* Les articles 67 à 73 constituent le chapitre IV du titre III de la deuxième partie du Traité, intitulé : "Les capitaux". Il convient de distinguer entre le régime relatif aux mouvements intra-communautaires et celui applicable au mouvements de capitaux avec les pays tiers.

S'agissant du premier de ces régimes, l'article 67 reprend le principe posé à l'article 3 c en stipulant que les Etats membres suppriment "progressivement" les restrictions au mouvements de capitaux appartenant à des personnes résidant sur leur territoire, mais seulement "dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun"... Selon l'article 71, les Etats membres "s'efforcent" de n'introduire aucune nouvelle restriction de change à l'intérieur de la Communauté affectant les mouvements de capitaux, et de ne pas rendre plus restrictives les réglementations existantes ; et ils "se déclarent disposés" à dépasser le niveau de la libération des capitaux prévu aux articles précédents "dans la mesure où leur situation économique... le leur permet"...

.../...

S'agissant des mouvements avec les pays tiers, le régime prévu est peut-être moins contraignant encore. L'article 70-1 prévoit la "coordination progressive" des politiques des Etats membres en ce qui concerne les mouvements de capitaux entre ces Etats et les pays tiers ; le Conseil, certes depuis une disposition introduite par l'Acte Unique arrête en la matière des directives à la majorité qualifiée, mais uniquement pour "s'efforce[r] d'atteindre le plus haut degré de libération possible"...

\* Encore est-ce sans compter avec la possibilité de recourir, pour les Etats membres, qu'il s'agisse de mouvements intra (article 73) ou extra-communautaires (article 70-2), à des procédures de sauvegarde, permettant de prendre les mesures de protection nécessaires. Et il faut enfin rappeler les articles 108 et 109 (que le Traité sur l'Union maintient en vigueur sous les numéros 109 H et 109 I) qui permettent aux Etats membres confrontés à des difficultés ou à une crise soudaine de leur balance des paiements d'adopter des mesures d'urgence, parmi lesquelles peuvent être décidées des restrictions aux sorties de capitaux.

\* Il n'y a pas lieu de s'étonner, dans ces conditions, que de toutes les libertés fondamentales,

.../...

ce soit celle relative à la circulation des capitaux qui ait rencontré le plus de difficultés à entrer dans les faits. L'élément le plus dynamique a été peut-être représenté par l'article 106 qui oblige à la liberté corrélative des transferts monétaires nécessaires (paiements courants) au fur et à mesure de la libération progressive tant des capitaux que des marchandises, services et personnes.

A titre d'exemple, en France, le décret du 15 avril 1947 portant codification des obligations et prohibitions édictées pour la réglementation des changes est resté en vigueur jusqu'au 31 janvier 1967 ; et ce n'est que par un décret du 4 août 1980 que notre pays a fait disparaître les contrariétés les plus flagrantes entre le droit communautaire et le droit français des relations financières avec l'étranger.

2. La directive du Conseil des Communautés en date du 24 juin 1988 :

C'est le droit dérivé qui a donné en la matière les impulsions décisives. Plusieurs directives se sont succédé de 1960 à 1986, surtout relatives aux mouvements de capitaux intra-communautaires. Elles ont procédé à une réduction progressive du champ de compétence des Etats membres.

.../...

Mais c'est la directive du Conseil du 24 juin 1988 qui doit surtout retenir l'attention. Elle constitue une véritable charte de la libre circulation des capitaux de l'Europe communautaire. Elle réalise en la matière le passage de la notion de marché commun à celle de "marché intérieur", introduite par l'Acte Unique.

En vertu de son article 1er, les Etats membres "suppriment" les restrictions aux mouvements de capitaux intervenant entre les personnes résidant dans les Etats membres. Selon l'article 6, les Etats membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1er juillet 1990. Quant aux mouvements extra-communautaires, les Etats membres, d'après l'article 7, s'efforcent d'atteindre le même degré de libération que celui des opérations intervenant avec les résidents des autres Etats membres.

Les procédures de sauvegarde contenues dans le Traité continuent certes d'exister ; et la directive autorise quatre Etats membres (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) à maintenir certaines restrictions jusqu'à fin 1992. Mais on peut dire que, sur le fondement de ce texte, les mouvements de capitaux sont aujourd'hui

.../...

complètement libérés entre huit des douze pays de la Communauté.

B. La coordination sans contrainte des politiques économiques :

Je serai plus bref sur les deux points suivants (politiques économiques et monétaires), car le Traité sur l'Union a bouleversé les dispositions correspondantes du Traité de Rome (tel que modifié par l'Acte Unique).

Ce dernier avait mis un accent prioritaire sur le grand marché - avec des consignes précises et datées pour sa réalisation - et sur le développement d'un certain nombre de politiques communes de secteur. Par contraste, on ne peut qu'être frappé de la faiblesse de ses dispositions en ce qui concerne d'éventuelles politiques macro-économiques communes susceptibles de fonder une véritable intégration économique.

Que relève-t-on à cet égard ?

\* D'une part, dans la première partie du Traité ("Les Principes"), trois articles en forme de postulations de principe un peu redondantes :

.../...

- l'article 2 fait du "rapprochement progressif des politiques économiques" un "instrument" de la mission de la Communauté ;
- selon l'article 3 g, l'action de celle-ci comporte "l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres" ;
- enfin, en vertu de l'article 6-1, "Les Etats membres, en étroite collaboration avec les institutions de la Communauté, coordonnent leurs politiques économiques respectives dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs du présent Traité".

\* C'est à peine si, d'autre part, les articles des chapitres Ier, II et III du titre II ("La politique économique") de la deuxième partie ("Les fondements de la Communauté), viennent, même dans leur rédaction modifiée par l'Acte Unique, donner du corps aux principes précédemment énoncés. Ils ne détruisent pas tout à fait le sentiment que la convergence des politiques économiques est plutôt envisagée comme un instrument que comme un objectif en soi.

- L'article 102 A, constitutif à soi seul du chapitre Ier (dont l'intitulé mentionne l'union économique et monétaire entre parenthèses...) dispose qu'en vue

.../...



d'assurer la "convergence" des politiques notamment économiques nécessaire pour le développement ultérieur de la Communauté, les Etats membres "coopèrent" conformément aux objectifs de l'article 104... Mais celui-ci rappelle que "chaque" Etat membre pratique "la" politique économique nécessaire à ses grands équilibres...

- L'article 103 (article unique du chapitre II : "La politique de conjoncture") présente un caractère un peu plus opératoire. Il dispose d'abord généralement que les Etats membres "considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun" et "se consultent mutuellement" et avec la Commission "sur les mesures à prendre en fonction des circonstances". Mais il est prévu que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider à l'unanimité des "mesures appropriées à la situation" et, à la majorité qualifiée, arrête les directives nécessaires sur les modalités d'application de ces mesures.

- L'article 105, enfin, redit que pour faciliter la réalisation des objectifs énoncés dans l'article 104 (ces deux articles constituent les deux premiers du chapitre III : "La balance des paiements"), les Etats membres "coordonnent leurs politiques économiques".

.../...

On voit que cet ensemble constitue au total un dispositif peu contraignant. Comme nous le verrons, le Traité sur l'Union européenne a, sur un aspect au moins de la politique économique (la politique budgétaire), introduit des éléments de contrainte susceptibles de peser sur les Etats.

C. L'"absence" de la monnaie :

On a pu dire à juste titre que la monnaie était la "grande absente" des textes communautaires fondateurs. Nous serons amenés à voir qu'au contraire le Traité soumis à notre examen en fait une manière de fer de lance de l'Union européenne.

\* Le traitement de la politique monétaire et de change au sein du Traité de Rome se ramène pour l'essentiel à quelques dispositions constituant une espèce de code de bonne conduite monétaire :

- il faut reciter les articles 102 A (coopération en vue d'assurer la "convergence" des politiques monétaires autant qu'économiques) et 103 (la politique de conjoncture, donc y compris monétaire, considérée comme une "question d'intérêt commun"),

.../...

- l'article 107 reprend cette dernière expression s'agissant de la façon dont chaque Etat membre "traite sa politique en matière de taux de change".

\* Le souci de l'équilibre de la balance des paiements de chacun des Etats, déjà présent dans l'article 3 g, est repris à l'article 104 et conduit, à l'article 108, à une amorce de coopération monétaire par l'institution d'une procédure de "concours mutuel", pouvant prendre la forme "d'octroi de crédits limités", destinée à venir en aide aux Etats confrontés à des difficultés dans leurs paiements extérieurs.

Un paradoxe veut que l'avancée la plus décisive de celles réalisées dans le sens de la construction européenne par le Traité sur l'Union l'est peut-être dans le domaine où la Communauté avait été jusqu'à ce jour le plus timoré.

La séance est interrompue à 16 h 30. Elle est reprise à 16 h 50.

### III. L'Union économique et monétaire.

A. Les stipulations du Traité sur l'Union européenne qui concernent l'Union économique et monétaire se présentent sous la forme de groupe d'articles relativement homogènes.

L'article B du Traité désigne au nombre des objectifs de l'Union la promotion d'un progrès économique et social équilibré et durable par, notamment, "l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique".

\* Mises à part certaines de ses annexes (protocoles et déclarations), toutes les stipulations du Traité ensuite relatives à cette U.E.M. sont incluses dans son article G, qui a pour objet de modifier de nombreux articles du Traité de Rome, instituant désormais la "Communauté européenne" (et non plus la Communauté économique européenne).

Les nouveaux articles du Traité de Rome qui nous intéressent peuvent être regroupés de la manière suivante :

- les articles 2, 3 A et 4 A posent les principes de l'U.E.M. ;
- les articles 73 A à 73 H sont relatifs aux capitaux et aux paiements ;
- les articles 102 A à 104 A traitent de la politique économique ;

.../...

- les articles 105 à 109 concernent les politiques monétaire et de change ;
- les articles 109 A à 109 M contiennent des dispositions institutionnelles et transitoires touchant la politique économique et monétaire.

\* Un certain nombre des points abordés dans ces articles sont développés et précisés dans des protocoles annexés au Traité, auxquels celui-ci renvoie ; les protocoles qui sont relatifs à l'U.E.M. sont les suivants :

- protocoles n° 3,4 et 7, qui traitent tous trois des statuts des institutions communautaires qui seront successivement en charge des politiques monétaire et de change ;
- protocole n° 5, à rattacher à la politique économique, car relatif à la procédure concernant les déficits excessifs ;
- protocoles n° 6 et 10 apportant des précisions sur le passage à la troisième phase de l'U.E.M.

.../...

- Certains protocoles enfin sont particuliers à certains Etats membres : n° 13 (France : émission de monnaie dans les T.O.M.), n° 9 (Portugal : crédits de sa banque centrale aux régions autonomes), n° 1, 8 et 12 (Danemark : régime d'acquisition des résidences secondaires, statut des territoires du Royaume hors communauté, modalités de passage à la troisième phase), n° 11 enfin (Royaume-Uni, auquel est fait un sort particulier quant à son éventuel passage à la troisième phase).

\* Restent un certain nombre de déclarations qui doivent être rattachées à l'U.E.M. (je les cite pour ne plus y revenir, sauf exception) : n° 3 sur le "Conseil Ecofin", n° 4 sur la composition du Conseil Européen délibérant sur des questions économiques et monétaires, n° 5 sur les relations monétaires internationales, n° 6 sur les relations monétaires entre Italie, Saint-Marin et le Vatican et entre la France et Monaco, n° 7 sur la législation fiscale et les mouvements de capitaux, n° 8 sur les accords formels de systèmes de taux de change entre l'Ecu et des monnaies tierces, n° 10 sur la jurisprudence de la Cour de Justice relative au parallélisme des compétences interne et externe de la Communauté (en tant qu'elle s'applique au domaine économique et

.../...

monétaire), enfin n° 33 sur les litiges entre les institutions financières communautaires et leurs agents.

B. La difficulté d'exposer le contenu de ce dispositif d'ensemble tient à ce qu'il ne se propose pas de réaliser l'Union économique et monétaire dès l'entrée en vigueur du Traité (c'est-à-dire en principe, sous réserve de sa ratification par toutes les Parties contractantes, le 1er janvier 1993). L'U.E.M. sera établie au terme d'un processus évolutif se décomposant en trois phases, auxquelles correspondent trois temps de mise en application successive (et souvent cumulative) de trois groupes de stipulations nouvelles.

Le calendrier prévu pour les trois phases est le suivant :

\* la première phase a d'ores et déjà commencé : le 1er juillet 1990, date d'effet de la directive du 24 juin 1988 portant libération complète des mouvements de capitaux au sein de la Communauté. Elle sera donc en cours au moment où devrait entrer en vigueur le Traité sur l'Union (1er janvier 1993, qui est aussi la date prévue d'achèvement du marché intérieur). Elle se poursuivra jusqu'au 1er janvier 1994.

.../...

\* la deuxième phase, dite "phase de transition" se déroulera donc à partir du 1er janvier 1994. On peut dire qu'elle sera l'étape de la réunion des conditions d'entrée en union économique et monétaire européenne. Elle se déroulera jusqu'à... l'entrée dans la troisième phase.

\* la date de démarrage de cette troisième phase, et donc de réalisation de l'U.E.M., n'est pas en effet fixée à un jour précis par le traité. Plus précisément, celui-ci prévoit à cet égard une alternative, en distinguant ce que j'appellerais une hypothèse volontariste et une hypothèse automatique. Ce système est décrit aux § 2, 3 et 4 de l'article 109 J (4). En voici les grandes lignes.

- Au cours des deux premières phases, les Etats membres s'efforceront de satisfaire sur le plan économique un certain nombre de critères (de stabilité des prix, de situation des finances publiques, de solidité de la monnaie, etc...), que l'on appelle "critères de convergence", car ils permettront d'évaluer dans quelle mesure les Etats sont dans des situations

---

( 4 )  
...nouveau du Traité de Rome. C'est ce qu'il faudra entendre chaque fois que je citerai désormais un numéro d'article, sauf indication contraire de ma part.



économiques assez comparables pour pouvoir créer entre eux l'union économique et monétaire.

Au terme d'une procédure faisant intervenir diverses institutions communautaires, le Conseil réuni au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement, prenant en considération des rapports décrivant la situation de chaque Etat membre au regard des critères de convergence, décidera à la majorité qualifiée, au plus tard le 31 décembre 1996, si une majorité des Etats membres remplit les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique et s'il convient que la Communauté entre dans la troisième phase. En cas de réponse affirmative a ces deux questions, il fixe la date d'entrée en vigueur de la troisième phase. C'est la première branche de l'alternative, l'hypothèse volontariste. On le voit, en ce cas, le début de la troisième phase interviendra au plus tôt le 1er janvier 1997, et concernera au moins sept Etats membres.

- Mais - et c'est l'hypothèse "automatique" - si à la fin de 1997, la date du début de la troisième phase n'a pas été fixée (donc si le premier mécanisme n'a pas abouti), "la troisième phase commence le 1er janvier 1999", donc bel et bien automatiquement.

.../...

Le Conseil réuni au même niveau, avant le 1er juillet 1998, après reprise de la procédure faisant intervenir rapports, recommandations ou avis de diverses institutions communautaires, confirme, à la majorité qualifiée, quels sont les Etats membres qui remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique. Dans cette hypothèse donc, la troisième phase débutera (et en tout état de cause) le 1er janvier 1999, mais il pourra se faire qu'une minorité d'Etats membres seulement entre alors en union économique et monétaire.

Monsieur le Président : en 1999, quoi qu'il arrive, ceux qui sont bon pour le service, qu'ils le veuillent ou non, en seront... C'est un aller sans retour...

Monsieur LATSCHA : tout à fait. Sauf pour les anglais...

Il faut donc retenir ceci :

- . première phase : 1er juillet 1990 - 1er janvier 1994 ;
- . deuxième phase : 1er janvier 1994 - 1er janvier 1997 au plus tôt et 1er janvier 1999 au plus tard ;
- . troisième phase : à partir du 1er janvier 1997 au plus tôt et du 1er janvier 1999 au plus tard.

Il nous faudra avoir présente à l'esprit cette périodisation (je la rappellerai en tant que de besoin),

.../...

lors de notre étude du contenu des stipulations du Traité relatives à l'U.E.M., à laquelle j'en viens à présent. Après avoir dit un mot des principes (C), j'aborderai successivement, dans l'ordre que j'ai déjà suivi pour exposer l'état actuel du droit dans ces matières, la liberté des mouvements de capitaux et des paiements (D), les politiques économiques (E), les politiques monétaire (F) et de change (G) uniques.

C. Les principes de l'U.E.M.

Ils sont exposés dans les articles 2, 3 A et 4 A.

\* Au nombre des instruments de la mission de la Communauté, l'article 2 range, à côté du marché commun et des politiques et actions communes, "une union économique et monétaire" ;

\* L'article 3 A comprend trois paragraphes :

- le § 1 stipule que l'action des Etats membres et de la Communauté comporte l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs ;

.../...

- selon le § 2, cette action comporte, parallèlement, la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique, l'Ecu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques ;
  
- étant précisé que ces politiques sont conduites "conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre", le § 3 fixe à l'action des Etats membres et de la Communauté des principes directeurs : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines, balance des paiements stables.

L'union économique et monétaire s'appuyera donc, et nous retrouvons le plan qui est le mien, sur trois pôles :

- le marché intérieur sur lequel les capitaux notamment pourront librement circuler ;
  
- l'étroite coordination des (notez ce pluriel) politiques économiques des Etats membres poursuivant des objectifs communs ;

.../...

- la conduite d'une politique monétaire et d'une  
(notez au contraire ces singuliers) politique de  
change uniques s'appuyant sur une monnaie unique.

\* Avant de voir comment le Traité détaille ces trois chapitres, je dis un mot de l'article 4 A : il institue un système européen de banques centrales (S.E.B.C.) et une banque centrale européenne (B.C.E.), renvoyant au Traité et à l'un de ses protocoles pour la définition plus avant de leurs statuts et de leurs pouvoirs. Nous le verrons, il s'agit des institutions communautaires qui, au cours de la troisième phase auront en charge la politique monétaire unique et partiellement la politique de change unique de la Communauté.

#### D. Les capitaux et les paiements.

Cette rubrique est traitée par les articles 3 c et 73 A à 73 H. La chronologie en ce qui la concerne est relativement simple, une fois précisées deux choses : l'article 3 c n'est qu'une nouvelle rédaction légèrement modifiée de l'article 3 c existant (il pose le principe que le marché intérieur est caractérisé par l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation entre autres des capitaux) ; l'article 73 H n'est qu'une nouvelle codification de l'actuel article

.../...

106 (libération concomitante des paiements courants attachés aux mouvements de biens, services, capitaux ou personnes).

On peut, dans ces conditions, dire que le Traité prévoit le maintien en vigueur du régime des capitaux tel que résultant du Traité de Rome jusqu'au 31 décembre 1993. A compter du 1er janvier 1994, donc du démarrage de la deuxième phase, s'y substituera un régime nouveau, contenu dans les articles 73 B à 73 G (seuls les actuels articles 108 et 109 subsisteront, sous les nouveaux numéros 109 H et 109 I, jusqu'au début de la troisième phase, et même au-delà pour les Etats faisant l'objet d'une dérogation ; je rappelle qu'ils prévoient des mesures de sauvegarde en cas de difficultés et de crise soudaine dans la balance des paiements).

Quelle sera la portée de ce régime nouveau, compte tenu du point de libération des mouvements de capitaux auquel est parvenu le droit communautaire existant, du fait surtout, comme nous l'avons vu, de la directive du 24 juin 1988 ?

Cette dernière a permis la libération des mouvements de capitaux intra-communautaires entre au moins huit pays membres depuis le 1er juillet 1990. S'agissant des

.../...

mouvements extra-communautaires, toutefois, elle se bornait à demander aux Etats membres de s'efforcer d'atteindre le même degré de libération que pour les mouvements intra-communautaires.

C'est sur ce dernier point qu'innove surtout l'article 73 B : il reprend le principe de l'interdiction de toute restriction aux mouvements de capitaux intra-communautaires (la règle est donc exhaussée du niveau du droit dérivé à celui du droit originaire) ; mais surtout il affirme la même interdiction de principe pour les mouvements extra-communautaires.

Mais pour ces derniers, le principe est assorti de nombreux tempéraments, pour l'introduction desquels la France, lors de la négociation du Traité, a beaucoup insisté :

- l'article 73 C permet le maintien des restrictions existantes pour notamment les investissements directs et l'admission de titres sur les marchés de capitaux. Les pas en arrière seront même possibles, il est vrai à l'unanimité ;
- l'article 73 D réserve la possibilité pour les Etats membres de continuer d'appliquer leur législation

.../...

fiscale ou de prendre "des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique", pourvu qu'il ne s'agisse pas de moyens détournés de discrimination ou de restrictions déguisées ;

- l'article 73 E permet aux Etats bénéficiant de dérogations (notamment la Grèce et le Portugal) de les proroger jusqu'au 31 décembre 1995 ;
- l'article 73 F autorise des mesures de sauvegarde, prises pour six mois au maximum par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, en cas de circonstances exceptionnelles causant des difficultés graves à l'U.E.M. ;
- enfin l'article 73 G réserve l'hypothèse de la guerre économique, dans le cadre d'une position ou d'une action de l'Union dans le cadre de la P.E.S.C. : le Conseil pourra prendre les mesures urgentes nécessaires, ou même avant lui un Etat membre de manière unilatérale.

Ainsi est parachevé par le Traité sur l'Union du côté des mouvements de capitaux avec les pays tiers, le dispositif qui avait trouvé son aboutissement,

.../...



s'agissant des mouvements au sein de la Communauté, avec la directive du 24 juin 1988.

E. Les politiques économiques.

J'attirais tout à l'heure votre attention sur ce pluriel : "les" politiques économiques des Etats membres. Il montre clairement - j'y insiste tout de suite - que chacun des Etats gardera pour l'essentiel la maîtrise de sa politique économique nationale (hors gestion des instruments monétaires), même une fois réalisée l'U.E.M. Nous verrons ultérieurement qu'il n'en est pas de même pour la politique monétaire, intérieure et extérieure.

Pour autant, le Traité ne se borne pas sur ce point à maintenir le statu quo : à l'actuelle coopération sans contrainte des Etats membres, l'article 2, nous l'avons vu, substitue une étroite coordination des politiques économiques et la poursuite d'objectifs communs.

Il me semble qu'un même souci principal se manifeste dans ce domaine : mettre le maximum d'Etats membres en situation de pouvoir entrer dans l'union économique et monétaire, puis une fois celle-ci créée, éviter que les particularismes des politiques économiques ne viennent contrarier son bon fonctionnement.

.../...

Les stipulations du Traité sur l'Union touchant aux politiques économiques sont les suivantes : 102 A à 104 C, 109 E 2 et 4, 109 J 1, à quoi il faut ajouter les protocoles n° 5 relatif à la procédure concernant les déficits excessifs et n° 6 sur les critères de convergence.

La question de la périodisation, des étapes se complique un peu ici. Aussi me paraît-il préférable d'adopter, pour exposer l'essentiel du contenu de ces stipulations, une démarche chronologique en distinguant entre les trois phases que nous connaissons désormais.

1. Première phase : jusqu'au 31 décembre 1993.

\* L'objectif de favoriser la création de l'U.E.M. la plus large me paraît dominer dans les règles qui seront applicables dès l'entrée en vigueur du Traité :

- en vertu de l'article 109 E.2.a.tiret 2, les Etats membres, si nécessaire, arrêtent des "programmes pluriannuels destinés à assurer la convergence durable nécessaire à la réalisation de l'Union économique et monétaire", en ce qui concerne notamment la stabilité des prix et la situation saine des finances publiques. Il s'agit d'inciter

.../...

ceux des douze Etats membres dont tel ou tel des grands équilibres sont sérieusement détériorés à s'engager dans des politiques globales de redressement, leur permettant de rejoindre le "peloton" des Etats dont les performances économiques sont comparables ;

- plus généralement, les articles 102 A et 103 mettent en place un système de "coordination des politiques économiques" nationales, en fonction de "grandes orientations" sous "surveillance multilatérale". Le Conseil élabore à la majorité qualifiée un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté. Le Conseil européen débat d'une conclusion sur ces grandes orientations. Sur la base de cette conclusion, le Conseil à la majorité qualifiée fixe par voie de recommandation ces grandes orientations. Par la suite, le Conseil surveille l'évolution économique dans chacun des Etats et la conformité de leurs politiques économiques avec les grandes orientations arrêtées. En cas de non conformité ou de risque que le bon fonctionnement de l'U.E.M. ne soit compromis, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat

.../...

membre concerné, et le cas échéant rendre publiques ces recommandations.

\* Il y a là un système permanent qui vaudra avant comme après l'accès à l'U.E.M. en troisième phase. Vous avez noté la référence au bon fonctionnement de cette dernière. C'est l'idée que, pour autonomes qu'elles seront, les politiques économiques nationales ne devront pas risquer de perturber l'U.E.M. On retrouve cette préoccupation dans d'autres stipulations qui s'appliqueront dès la première phase :

- l'article 103 A § 1 permet au Conseil de décider à l'unanimité "des mesures appropriées à la situation économique", notamment si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits.
- surtout, en vertu de l'article 109 E.2.a.tiret 1, les Etats, dès avant le 1er janvier 1994, prendront les mesures appropriées de façon à pouvoir se conformer, lors du démarrage de la deuxième phase, aux prohibitions faites par les articles 104 et 104 A. Il s'agit de se préparer à l'adoption des interdictions de politique économique de base, destinées à préserver le bon fonctionnement de l'union monétaire à venir, et qui constituent la

.../...

principale nouveauté de la deuxième phase en matière de politique économique.

2. Deuxième phase : à partir du 1er janvier 1994

\* A la veille de cette date, le Conseil (article 109 E.2.b.) aura fait le point sur les progrès réalisés par les Etats membres en matière de convergence économique (par suite de la coordination sous surveillance multilatérale et le cas échéant des programmes pluriannuels, qui l'une et les autres se poursuivront) et en matière de législation communautaire relative au marché intérieur (je rappelle que c'est au 1er janvier 1994 qu'entrera en vigueur le nouveau régime des mouvements de capitaux, assurant, sous les réserves que nous avons vues, la liberté complète intra comme extra-communautaire).

\* Sur ces bases d'un marché parachevé et de performances économiques allant en se rapprochant, la deuxième phase dite de "transition" se caractérisera par :

- la mise en place d'un embryon de structures monétaires communes (nous y reviendrons en étudiant la politique monétaire) ;

.../...

- et, dans la matière qui nous occupe pour l'instant, la politique économique, par l'instauration d'ores et déjà de trois prohibitions de principe qui ont pour philosophie commune d'éliminer par avance des causes possibles de conflit entre la politique monétaire unique qui sera instaurée en troisième phase et les politiques économiques nationales.

- . les articles 104 et 104 A (dont la mise en application, nous l'avons vu aura été préparée dès avant la fin de la première phase) prohibent le financement monétaire des déficits publics. La banque centrale européenne (à créer lors de la troisième phase) ni les banques centrales nationales (d'ores et déjà) ne pourront octroyer aucune facilité de crédit aux autorités ou entreprises publiques, communautaires ou nationales, ni acheter directement les instruments de leur dette (sauf en ce qui concerne les établissements publics de crédit). Est également prohibé, sauf pour les besoins du contrôle des établissements de crédit, tout accès privilégié des autorités et entreprises publiques aux crédits des institutions financières et bancaires : les titres publics ne doivent pas jouir d'avantages particuliers. Je signale que ce dernier point étant déjà largement acquis chez nous, cette première prohibition n'entraînera que peu de conséquences pour

.../...

la France : du moins devons nous supprimer l'archaïsme que constituent les concours de la banque de France au Trésor public.

- . L'article 104 B fixe la règle selon laquelle la Communauté ne répond pas des engagements financiers contractés par les personnes publiques ou les entreprises publiques des Etats membres. Les Etats membres ne répondent pas non plus des engagements contractés par les personnes publiques ou les entreprises d'autres Etats membres. Il s'agit (sans préjudicier à la possibilité de garanties financières mutuelles en ce qui concerne des projets communs) d'ôter aux Etats membres tout espoir qu'il pourront compter sur la solidarité européenne au cas où ils auraient la tentation de s'engager dans une politique financière et de la dette aventureuse.

- . L'article 104 C, enfin, précisé par les stipulations du protocole n° 5, met en place un mécanisme tendant à éviter les "déficits publics excessifs". Il est normal, sinon nécessaire, en effet, d'éviter que le laxisme d'un Etat membre en la matière ne soit, par le truchement de la monnaie et de taux d'intérêt uniques, supporté par tous.

.../...

La discipline budgétaire des Etats est contrôlée par la Commission sur la base de deux critères : un rapport maximal de 3 % entre le déficit public et le produit intérieur brut ; un rapport maximal de 60 % entre la dette publique et le produit intérieur brut. Je signale que le déficit visé n'est pas seulement celui de l'Etat mais aussi des "autorités régionales et locales et les fonds de sécurité sociale". Si la Commission (qui doit examiner les choses en tendance) estime qu'il y a un déficit excessif, elle élabore un rapport et adresse un avis au Conseil. Celui-ci, après avoir recueilli les observations de l'Etat concerné, décide à la majorité qualifiée s'il y a ou non déficit excessif. Si oui, à la majorité des deux tiers, il adresse des recommandations à l'Etat qui, si elles ne sont pas suivies d'effet, peuvent être rendues publiques. Si l'Etat persiste à ne pas s'y conformer, le Conseil peut le mettre en demeure de prendre, dans un délai donné, des mesures visant à la réductions du déficit, en lui demandant de présenter des rapports d'exécution selon un calendrier précis.

Monsieur le Président : c'est un F.M.I. européen...

Monsieur LATSCHA : tout à fait...

Mais les choses s'arrêtent là pour ce qui est de la deuxième phase, au cours de laquelle, en effet, il est seulement prescrit aux Etats membres de "s'efforcer" d'éviter les déficits excessifs

.../...



(article 109.E.4). Nous verrons que la contrainte exercée sur ce point pourra être intensifiée au cours de la troisième phase.

- \* Mouvements de capitaux complètement libérés, embryon d'institutions monétaires communes préparant la création du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, édicition des prohibitions de base en matière de politique économique, le socle sera en place dès l'année 1994 à partir duquel pourra être lancée la procédure d'appréciation d'une convergence des Etats suffisante pour que le Conseil réuni, au plus tard le 31 décembre 1996 au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement fixe éventuellement la date d'entrée en vigueur de la troisième phase, c'est-à-dire en Union économique et monétaire. C'est l'article 109.J.1, complété par le protocole n° 6, qui précise les critères permettant de juger du "degré de convergence durable" atteint par les douze Etats membres. Il y a quatre critères principaux :

- critère de stabilité des prix : il est atteint si le taux d'inflation de l'Etat ne dépasse pas de plus de 1,5 % celui des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;

.../...

- critère de situation des finances publiques : l'Etat concerné ne doit pas accuser de "déficit public" au sens que nous avons vu à l'instant ;
- critère de participation au mécanisme de change du système monétaire européen (S.M.E.) : il faudra avoir respecté les marges de fluctuation de la "bande étroite" du S.M.E. sans dévaluation au cours des deux années précédentes ;
- critère de convergence des taux d'intérêt, qui ne devront pas avoir excédé de plus de 2 % le taux d'intérêt moyen à long terme des trois Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Examinant ces critères principaux et un certain nombre d'autres, la Commission, prenant en considération les tendances au-delà des paramètres techniques, fera rapport, puis recommandation au Conseil. Celui-ci à la majorité qualifiée évaluera si chacun des Etats remplit ou non les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique, et s'ils sont majoritaires dans ce cas. Il recommandera ses conclusions au Conseil réuni au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement, lequel, après avoir recueilli l'avis du Parlement, pourra, selon les

.../...

modalités que j'ai déjà décrites, décider du passage à la troisième phase au plus tôt le 1er janvier 1997.

3. Troisième phase : à partir du 1er janvier 1997 (au plus tôt) ou du 1er janvier 1999 (au plus tard).

Les politiques économiques des Etats membres se déploieront au cours de la troisième phase dans un environnement monétaire qui, dès le premier jour aura été bouleversé - je le montrerais en parlant des politiques monétaire et de change. La coordination des politiques économiques en fonction de grandes orientations sous surveillance multilatérale, qui se poursuivra, et les prohibitions de politique économique de base, qui perdureront, prendront tout le sens que nous leur avons vu : la maîtrise essentielle de leur politique économique est conservée aux Etats membres, mais un certain nombre de garde fous sont mis en place pour éviter qu'elle viennent compromettre la politique monétaire intérieure et extérieure unique, définie et conduite au niveau communautaire.

La nécessité s'est même fait sentir à cet égard d'aller un peu plus loin qu'il n'est prévu pour la deuxième phase, dans le domaine où cette contrariété éventuelle serait le plus préjudiciable : la politique budgétaire. Aussi l'article 104 C prescrit-il en son § 1

.../...

qu'en troisième phase les Etats membres "évitent" les déficits publics (ils devaient seulement s'y efforcer jusque là) et, en son § 11, intensifie-t-il la contrainte susceptible d'être exercée sur un Etat s'étant refusé, malgré recommandations publiques et mises en demeure qui lui ont été jusque là adressées, à prendre les mesures propres à résorber son déficit excessif (étant entendu que ni les mises en demeure ni les mesures que je vais dire ne seront possibles à l'encontre des Etats qui, au cours de la troisième phase, feront "l'objet d'une dérogation" - notion sur laquelle je reviendrais plus tard). Le Conseil, à la majorité des deux tiers, pourra désormais, dans cet hypothèse, appliquer à l'Etat récalcitrant les mesures suivantes : exiger qu'il publie des informations, précisées par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres, inviter la Banque Européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à son égard, exiger un dépôt sans intérêt auprès de la Communauté, enfin imposer des "amendes d'un montant approprié". Le Conseil abroge les mesures prises dans la mesure où le déficit excessif est corrigé par l'Etat concerné.

J'en aurais terminé avec l'exposé du volet "politiques économiques" de l'U.E.M. en signalant enfin l'article 103.A § 2, applicable également à compter de

.../...

la troisième phase. Il prévoit une assistance financière communautaire au profit d'un Etat connaissant, "en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle", de graves difficultés. La décision est prise par le Conseil à l'unanimité ; mais elle peut l'être à la majorité qualifiée si ces graves difficultés sont causées par des catastrophes naturelles.

Monsieur le Président : nous pourrions peut-être nous arrêter là. Nous prendrons les choses les unes après les autres. A propos des problèmes qui se posent sur la politique économique, qui a des questions ?... Il ne semble pas qu'il y ait abandon de souveraineté... Mais on accepte une maîtrise, comme les pays en voie de développement... J'aimerais que le Conseil prenne position...

Monsieur FAURE : pour que le débat soit utile, il faut successivement se pencher sur les points où des questions peuvent, d'après le rapporteur, se poser...

Monsieur LATSCHA : pour les capitaux et les paiements, je crois avoir montré que les tempéraments apportés au principe posé, notamment en ce qui concerne les investissements directs, interdisent de parler d'atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Pour les politiques économiques, nous sommes pour l'essentiel en présence d'un souci de convergence et de coopération, malgré des éléments de contrainte en matière de politique budgétaire...

Monsieur le Président : j'ouvre la discussion...

Madame LENOIR : pour moi, le pouvoir de sanction ne remet pas en cause la souveraineté nationale, puisqu'est conservée la définition nationale de la politique budgétaire... Il y a des disciplines impliquées par la construction européenne, certaines sont juridiques, d'autres pas. Il me semble qu'il n'y a ici qu'un outil pour la bonne conduite de la politique monétaire unique. Il n'y a pas de politique budgétaire unique. Il n'y a pas de transfert. Il ne faut pas surévaluer cette question des sanctions.

Monsieur FAURE : on serre la vis, mais pas au point de remettre en cause la souveraineté... Dans cette deuxième phase, de préparation, on se borne à blâmer ; c'est dans la troisième phase que sont les vrais problèmes.

.../...

Monsieur LATSCHA : je précise que la possibilité de sanctions en cas de déficits publics jugés excessifs est ouverte seulement en troisième phase.

Monsieur ABADIE : les disciplines en matière de politique économique tendent à une coordination, sans attenter à la souveraineté nationale.

Monsieur LATSCHA : il y a de plus une série d'exceptions qui réservent les pouvoirs de l'Etat...

Monsieur FAURE (s'adressant à Monsieur LATSCHA) : pour vous, le seul problème au fond c'est la troisième phase en matière monétaire...

Monsieur le Président : l'article 104 interdit à la banque centrale nationale d'accorder des crédits ; c'est une discipline, mais pas une atteinte à la souveraineté nationale...

Monsieur ABADIE : cela ne vise que la Banque centrale. Pour le financement des collectivités locales par exemple, c'est la Caisse des dépôts, ce qui est différent...

Monsieur FAURE : en matière de dotation globale de fonctionnement, on peut obtenir un ou deux douzièmes à titre d'avance...

Monsieur ABADIE : l'Etat peut évidemment avancer le bénéfice de subventions ou d'impôts locaux. Mais ici n'est visée que la Banque centrale, et non l'Etat.

Monsieur LATSCHA : le paragraphe 2 de l'article 104 réserve le cas des établissements publics...

Monsieur FAURE : cela vise la Caisse des dépôts...

Monsieur LATSCHA : elle pourra continuer d'obtenir des avances, avec quoi poursuivre sa mission de financement des collectivités publiques.

Monsieur ABADIE : les dotations en capital sont accordées par le Trésor, ou, à sa demande, par la Caisse des dépôts.

Monsieur LATSCHA : pour les sanctions...

Monsieur FAURE : nous sommes ici en phase 2 ou 3 ?...

Monsieur LATSCHA : nous sommes, s'agissant de la politique économique, dans les deux, simplement c'est en phase trois qu'on voit apparaître l'éventualité de sanctions... J'ai, pour la commodité de l'analyse, regroupé dans une même fiche la question de la constitutionnalité de l'ensemble des procédures de sanctions instituées par le traité sur l'Union européenne :

.../...

- Trois procédures de sanction sont mises en place par le Traité :

\* article 104 C § 11 : en troisième phase, le Conseil statuant à la majorité des deux-tiers (les voix de l'Etat concerné étant exclues), peut, en cas de refus d'un Etat membre d'obtempérer aux recommandations publiques et aux mises en demeure qui lui ont été faites d'adopter les mesures propres à réduire son déficit public excessif, lui "imposer des amendes d'un montant approprié".

\* article 108 A. 3 : la Banque centrale européenne, dans les limites et selon les conditions arrêtées par le Conseil, est habilitée à infliger aux entreprises des amendes et des astreintes en cas de non-respect de ses règlements et de ses décisions. Le protocole n° 3 reprend cette règle générale en son article 34.3, et la précise en deux domaines : les obligations incombant aux personnes physiques et morales pour les besoins de la collection d'informations statistiques (art. 5.4) ; celles pesant sur les établissements de crédit en matière de réserves obligatoires (art. 19.2).

\* articles 171 du Traité Communauté européenne et 143 du Traité Euratom : la possibilité est ouverte à la Cour de Justice, en cas de non-exécution d'un arrêt de manquement par un Etat membre, de lui "infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte".

.../...

- Quid de ces procédures au regard du respect des principes constitutionnels régissant, selon notre jurisprudence constante, le prononcé d'une sanction ? (5)

\* on peut en premier lieu faire observer qu'elles ne constituent pas une entière nouveauté en droit communautaire : je songe au domaine de la concurrence (articles 85 et suivants du Traité de Rome) ou aux pouvoirs de la Haute Autorité du Traité CECA (article 88).

\* en deuxième lieu, il me semble que les stipulations de l'article F2 apportent tout apaisement sur ce que les sanctions en cause ne pourront être infligées que dans le respect des principes posés par le Conseil constitutionnel ; je vous rappelle les termes de ces stipulations : "L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire".

\* enfin, je constate que les deux premiers types de sanction que j'ai cités (amendes à l'encontre des Etats en cas de déficit public excessif non résorbé, et à l'encontre des entreprises par

---

(5) (v. encore notre dernière décision n° 92-307 DC du 25 février 1992 sur les "zones de transit" : légalité des délits et des peines, nécessité des peines, non rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère, enfin respect du principe des droits de la défense).



la BCE en cas de non-respect de ses décisions) pourront faire l'objet de recours juridictionnels devant la CJCE, qui sera ainsi amenée à contrôler le respect des principes (la lettre des textes ne permet parfois qu'un recours de légalité et non point de pleine juridiction, mais il n'est pas exclu que la Cour de Justice comble cette lacune en faisant jouer la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté, telle que prévue à l'article 215, alinéa 2, du Traité de Rome).

Monsieur le Président : y a-t-il réellement problème ?

Monsieur le Secrétaire général : pour le Conseil constitutionnel, toute sanction doit être appréciée au regard des principes découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Le paragraphe 11 de l'article 104 C parle d'"amendes". L'Etat aussi a droit à des garanties.

Monsieur ROBERT : il y a des voies de recours.

Monsieur le Secrétaire général : oui, mais il est vrai, comme le fait valoir Monsieur le rapporteur, qu'il s'agit de recours de légalité, et non de pleine juridiction. Le juge ne pourra pas substituer son appréciation à celle de l'autorité ayant infligé l'amende.

Monsieur le Président : Oui, mais on ne va pas se lancer dans une déclaration de contrariété à la Constitution à partir de ce seul point. Au demeurant, le texte parle d'amendes "d'un montant approprié"... Messieurs ?

Messieurs ROBERT, CABANNES, FAURE déclarent n'éprouver aucune gêne sur ce point.

Monsieur le Président : au fond, ce système représente plutôt un progrès dans l'ordre juridique international.

Monsieur FABRE : dans le domaine agricole, les prix sont fixés à Bruxelles. Si on fait preuve de résistance, on s'expose à des sanctions. On ne peut pas dire : nous allons pratiquer des prix différents.

Monsieur FAURE : on le fait indirectement, par le biais de subventions compensatoires, du type de la "prime à la vache". Mais il ne s'est jamais produit depuis vingt ans qu'un Etat ait unilatéralement modifié la grille des prix fixés à Bruxelles.

Monsieur le Président : alors ?...

.../...

Monsieur RUDLOFF : a qui paye-t-on l'amende ?

Monsieur LATSCHA : à la Communauté... Je précise que cette amende n'est qu'une ultima ratio, qui vient au terme d'une liste de mesures préalables...

Monsieur le Président : quel terme anglais est employé ? Si c'est "fine", c'est plus large qu'"amende"...

Monsieur LATSCHA : on a posé la question au gouvernement : ils nous ont confirmé qu'"amende" était le bon mot. Mais je ne sais quelle a été la langue de travail première...

Monsieur le Président : venir "sortir" la Déclaration des droits de l'homme française pour pourfendre ces sanctions, aurait quelque chose de désagréable... Passons donc à la politique monétaire ; vous estimez en avoir pour combien de temps ?

Monsieur LATSCHA : je pense avoir terminé la lecture de la partie correspondante de mon rapport à 19 heures.

Monsieur le Président : fort bien, allez allez-y.

Monsieur LATSCHA : nous abordons une rubrique capitale, celle de la politique monétaire unique. C'est dans le domaine de la monnaie - politique monétaire, et politique de change que nous verrons ensuite - que le Traité sur l'Union, dans sa partie U.E.M., et peut-être même dans son ensemble, donne à voir l'impulsion la plus décisive qu'il imprime à la construction européenne.

Rien pourtant ne se produira de nouveau en la matière lors de l'entrée en vigueur du Traité (en principe, je vous le rappelle, le 1er janvier 1993) et jusqu'au 1er janvier 1994, sauf (article 109 G) le gel de la composition en monnaies du panier de l'Ecu (nous verrons ultérieurement le sens de cette mesure).

Avec le démarrage de la deuxième phase, s'ouvrira, comme en matière de politique économique, une période de transition préparatoire. C'est au premier jour de la troisième phase que seront instaurées une politique monétaire et une politique de change uniques s'appuyant sur une monnaie unique, comme l'indique, nous l'avons vu, l'article 3 A.2.

1. Je limiterais mes propos à l'essentiel en ce qui concerne la deuxième phase, de transition, en soulignant trois points :

\* en premier lieu, conformément aux articles 108 et 109 E 5, les Etats membres devront dès le cours de cette deuxième phase entamer le processus devant les conduire, lors de l'entrée dans la troisième phase, à respecter la règle posée par l'article 107 d'indépendance de leur banque centrale nationale par

.../...

rapport à tout pouvoir quel qu'il soit, communautaire ou national. Nous verrons qu'il y a là une règle-pivot du système de l'U.E.M. En France, cela obligera à revoir les dispositions de la loi du 3 janvier 1973 qui précise notamment que la Banque de France opère dans le cadre de la politique "arrêtée par le Gouvernement". Les représentants de ce dernier, lorsque nous les avons rencontrés, nous ont indiqué qu'il était dans l'intention de la France d'anticiper, par rapport à la date fixée, la prise des mesures nécessaires.

- \* en deuxième lieu, il nous faut ici nous rappeler qu'au nombre des critères de convergence dont la satisfaction permettra à un Etat d'être considéré comme étant en situation d'adopter la monnaie unique, figure l'appartenance à la "bande étroite" du S.M.E. pendant au moins deux ans. Il faut donc s'attendre à ce qu'avant la fin de 1994 (le Conseil Européen doit statuer une première fois sur la troisième phase avant fin 1996), on voit les monnaies n'en faisant pas encore partie rejoindre la "bande étroite" du S.M.E. C'est probablement vers cette époque que se feront, plus généralement, les réajustements entre les monnaies des Douze qui s'imposeraient avant l'entrée en union monétaire.
- \* en troisième lieu, la deuxième phase verra la naissance d'une institution monétaire communautaire transitoire (elle disparaîtra quelques mois avant l'entrée dans la troisième phase) : l'Institut monétaire européen (I.M.E.), décrit à l'article 109 F du Traité, complété par le protocole n° 4, qui précise ses statuts.

L'I.M.E. se substitue au Comité des gouverneurs et au F.E.C.O.M. En sont membres les banques centrales des Etats membres. Il est dirigé par un Conseil, composé d'un président, d'un vice-président et des gouverneurs des banques centrales.

Il aura pour missions de renforcer la coordination "des" politiques monétaires des Etats membres (vous notez ce pluriel : il y a encore autant de politiques monétaires que d'Etats), superviser le fonctionnement du S.M.E., faciliter l'utilisation et le développement de l'Ecu. A ces fins, il formule des avis ou des recommandations, adoptés à la majorité des deux tiers, et qu'il peut décider de rendre publics à l'unanimité.

Par ailleurs, l'I.M.E. est chargé de préparer l'entrée dans la troisième phase, d'union monétaire : il élabore les instruments et procédures nécessaires à l'application de la monnaie unique, supervise la

.../...

préparation technique de billets de banque libellés en Ecu, précise le cadre réglementaire, organisationnel et logistique du Système européen de banques centrales.

2. La troisième phase : la politique monétaire et la monnaie uniques.

Sur le plan monétaire comme sur le plan économique la deuxième phase sera donc à la fois de renforcement des cohésions des politiques nationales et de préparation normative à la réalisation de l'union économique et monétaire (je signale la création, dans cet ordre d'idées, d'une institution consultative de synthèse, le Comité monétaire de caractère consultatif, auquel se substituera, en troisième phase, le Comité économique et financier, v. article 109 C).

\* Le mouvement ira en se précipitant dès lors que la date de début de la troisième phase aura été fixée par le Conseil réuni au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement (c'est ce que j'ai appelé l'hypothèse volontariste) ou à partir du 1er janvier 1998 (soit six mois avant le 1er janvier 1999, premier jour de la troisième phase dans l'hypothèse automatique).

- Certains Etats membres seront alors désignés comme "faisant l'objet d'une dérogation" (article 109 K). Dans l'hypothèse volontariste, le Conseil (Ecofin) décide, à la majorité qualifiée, quels seront les Etats membres déroqataires (on imagine qu'il s'agira de la minorité des Etats n'étant pas au nombre de ceux, majoritaires, dont le Conseil réuni au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement aura précédemment décidé qu'ils remplissent les conditions). Dans l'hypothèse automatique, les Etats membres ne remplissant pas les conditions font l'objet d'une dérogation (ils sont éventuellement majoritaires). Je précise qu'il ne s'agit pas d'une dérogation à l'entrée dans la troisième phase : tous les Etats membres sauf un, le Royaume-Uni (qui fait à ce titre l'objet d'un traitement particulier décrit dans le protocole n° 11) ont pris l'engagement à Maastricht de passer à la troisième phase. Il s'agit d'un statut déroqatoire au sein de la troisième phase, laquelle débutera pour tous. Il est vrai que les Etats faisant l'objet d'une dérogation ne seront pas soumis à la plupart des articles applicables à compter de la troisième phase : ainsi pour la politique économique, nous l'avons vu, des aspects les plus contraignants de la procédure concernant les déficits excessifs, ainsi des articles substituant une politique monétaire et de change uniques aux politiques nationales en la matière.

.../...

- Le début de la troisième phase étant en vue, et les Etats dérogataires une fois désignés, le Système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne sont institués, tandis que l'I.M.E. est liquidé. Le Conseil arrête les dispositions de leurs statuts (contenus dans le protocole n° 3) leur permettant d'être opérationnels aussitôt que surviendra le premier jour de la troisième phase. S'il existe des Etats faisant l'objet d'une dérogation, est également constitué, au sein de la B.C.E., un Conseil général (article 109 L 1, 2 et 3).
- Enfin, le jour de l'entrée en vigueur de la troisième phase, le Conseil, statuant à l'unanimité des Etats membres ne faisant pas l'objet d'une dérogation, "arrête les taux de conversion auxquels leurs monnaies sont irrévocablement fixées et le taux irrévocablement fixé auquel l'Ecu remplace ces monnaies, et l'Ecu sera une monnaie à part entière... Selon la même procédure, le Conseil prend également les autres mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'Ecu en tant que monnaie unique de ces Etats membres" (article 109 L.4). Il y a évidemment là des stipulations-clé. L'Ecu n'est aujourd'hui et ne sera jusqu'à ce premier jour de la troisième phase qu'une "monnaie-panier". C'est-à-dire que sa valeur n'est que l'agrégat d'une certaine quantité de chacune des douze monnaies nationales, qui entrent chacune selon un certain pourcentage dans sa composition. Elle n'est pas une autre monnaie s'ajoutant à celles des Etats membres, mais seulement un "panier" dans lequel les monnaies de la Communauté entrent selon une certaine clé de répartition. Nous l'avons vu, dès l'entrée en vigueur du Traité, la composition du panier de l'Ecu sera gelée, ce qui signifie que les montants de chaque monnaie qui entreront dans la composition de l'Ecu le 1er janvier 1993 ne pourront plus être modifiés, et qu'il ne sera plus possible d'introduire de nouvelles monnaies dans le panier (en cas d'élargissement de la Communauté). Le premier jour de la troisième phase, les valeurs des monnaies des Etats non dérogataires sont irrévocablement fixées les unes par rapport aux autres et par rapport à l'Ecu qui se substitue à elles. Du jour au lendemain, le franc français se transforme en Ecu, le Deutsche Mark en Ecu, etc... L'Ecu devient une monnaie à part entière, directement mise ; ne substituent, gravitant autour de la monnaie-pivot du S.M.E. que devient l'Ecu, que les monnaies nationales des Etats dérogataires, s'il y en a, jusqu'à ce qu'ils entrent tour à tour dans le système. Mais entre les Etats formant une

.../...

union monétaire, l'Ecu devient une monnaie unique. Il ne faut pas, à cet égard, confondre entre la question de la nature de l'Ecu (qui devient donc dès ce premier jour la monnaie unique des Etats concernés), et la question de la représentation monétaire, des signes monétaires apparents : les décisions ne sont pas encore arrêtées de ce point de vue ; il est certain que l'on n'obligera pas brutalement les gens à aller un matin acheter leur baguette en écus... On sait le temps qu'ont mis les mentalités à s'habituer aux "nouveaux francs"... Il est probable qu'on connaîtra une période transitoire au cours de laquelle les signes monétaires, billets et pièces, présenteront une face libellée en monnaie nationale et l'autre dans la contre-valeur en écus. La "monnaie unique", au sens courant, ne viendra qu'ultérieurement.

Monsieur le Président : une question : quid en cas d'élargissement ? Les autrichiens, par exemple, vont rejoindre la Communauté ; ils ne seront pas dans le système ?

Monsieur LATSCHA : non, le panier de l'Ecu sera gelé dès l'entrée en vigueur du traité, c'est-à-dire notamment qu'il ne pourra plus être composé d'autres monnaies que celles des Etats membres au 1er janvier 1993. Les monnaies des Etats arrivant éventuellement verront leur parité fixée par rapport à l'Ecu.

Monsieur FAURE : sur le passage à la monnaie effectivement unique, il me semble qu'on s'exagère les problèmes. Quand on arrive en Espagne les poches bourrées de pesetas -enfin, les miennes bien entendu n'en sont pas "bourrées"-, au bout de quelques jours d'utilisation, on est entré dans le nouveau système de valeurs...

Monsieur CABANNES : vous n'imaginez pas le nombre de gens qui comptent encore en centimes !...

Monsieur le Président : l'idée d'une double face pour les billets me paraît être une erreur absolue : les gens ne regarderont que d'un côté...

Monsieur LATSCHA : en allemand, "Ecu" veut dire "vache" (6) ; ils proposent d'appeler cela... l'"euro-mark"...

Monsieur FAURE : c'est vrai, tout de même, que c'est gênant...

Monsieur le Président : nous poursuivons...

Monsieur LATSCHA : je continue donc.

---

(6) en allemand, die Kuh se traduit par la vache.

\* Mais la monnaie unique n'est pas une fin en soi. Elle ne sera jamais que l'instrument de la politique monétaire unique dans laquelle va s'engager la Communauté à partir de la troisième phase. Il me faut à présent en décrire les principales caractéristiques :

- Le caractère par nature indivisible de la politique monétaire implique que la responsabilité de sa définition et de sa mise en oeuvre ne peut être partagée entre des organes agissant de façon autonome. On sait qu'il y a, à cet égard, des traditions nationales différentes : en France, la politique monétaire relève essentiellement du Gouvernement, en Allemagne elle est conduite par la Bundesbank de manière autonome. Le système arrêté par le Traité sur l'Union s'inspire du modèle germanique : la politique monétaire de la Communauté est confié à une Banque centrale européenne (B.C.E.) formant, avec les banques centrales nationales (B.C.N.) des Etats membres, le Système européen de banques centrales (S.E.B.C.). L'article 107 affirme en termes clairs le principe de l'indépendance absolue de ces institutions : "ni la B.C.E., ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme" ; les pouvoirs communautaires et nationaux s'engagent à ne pas chercher à les influencer dans l'accomplissement de leurs missions.
- L'architecture institutionnelle du S.E.B.C. est décrite aux articles 106 et 109 A et précisée par le protocole n° 3, relatif aux statuts du S.E.B.C. et de la B.C.E. Je me borne à en dire l'essentiel. Le S.E.B.C., donc composé de la B.C.E. et des B.C.N., est dirigé par les organes de décision de la B.C.E., qui sont le Conseil des gouverneurs et le Directoire. Le Conseil des gouverneurs comprend les gouverneurs des B.C.N. et les six membres du Directoire, dont le président de ce dernier, qui préside également le Conseil des gouverneurs. Les membres du Directoire sont nommés pour huit ans non renouvelables, d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Le Conseil des gouverneurs définit la politique monétaire de la Communauté ; le Directoire la met en oeuvre, en donnant les instructions nécessaires aux B.C.N. Il faut mentionner en outre le Conseil général troisième organe de la B.C.E., qui regroupe les

.../...

gouverneurs des B.C.N. de tous les pays membres, y compris ceux qui, dérogeant, ne sont pas entrés en union monétaire (il est en particulier en charge des relations avec ces derniers, dans la perspective de leur adhésion). Les relations institutionnelles de la B.C.E. avec les organes communautaires (Commission, Conseil, Parlement) résultent de l'article 109 B, ses instruments juridiques (règlements, décisions, recommandations, avis) sont précisés à l'article 108 A, son insertion dans le système juridictionnel communautaire est prévue dans la nouvelle rédaction des articles 173, 175 à 177 et 180 - les précisions sur ces différents points étant toujours apportées par le protocole n° 3. Enfin, le protocole n° 7 étend les privilèges et immunités des Communautés européennes à la B.C.E., ses membres et son personnel.

- J'en viens aux missions du S.E.B.C. Les articles pertinents sont ici les articles 105 et 105 A, toujours complétés par le protocole n° 3. Outre des consultations données aux autorités communautaires ou nationales, le S.E.B.C. exerce ses pouvoirs de décision en vue de quatre missions fondamentales :

- . la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire de la Communauté,
- . la conduite des opérations de change,
- . la définition et la gestion des réserves officielles de change des Etats membres ;
- . enfin, la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Délaissant la quatrième mission, et réservant les points 2 et 3 à l'étude, à laquelle je vais en venir à l'instant, de la politique de change unique, je développe ici le premier point, afin de montrer que l'ensemble de la politique monétaire interne des Etats membres sera désormais tout entier dévolu à ces institutions monétaires communautaires indépendantes. Ce sont elles qui (article 105 A et article 16 des statuts) décideront de l'importance de l'émission monétaire : la B.C.E. est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque et approuve le volume de l'émission des pièces. La B.C.E. dispose des moyens lui permettant de contrôler le volume de la masse monétaire en circulation : elle définit les principes généraux des opérations d'open market et de crédit effectuées par les B.C.N. (article 18 des statuts) ; elle est habilitée à imposer aux établissements de crédit, en disposant d'un

.../...



pouvoir de sanction, la constitution de réserves obligatoires (article 19) ; elle peut enfin décider d'autres méthodes opérationnelles de contrôle monétaire qu'elle jugera opportunes (article 20).

Je précise toutefois que ce transfert de compétences au niveau de la Communauté ne touche pas les règles relatives à l'organisation bancaire et à la politique de "contrôle prudentiel" - comme on dit horriblement en langage communautaire - des établissements de crédit : le S.E.B.C., sur ce point, se borne à contribuer par ses avis (article 105.5 et article 25 des statuts) à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes, c'est-à-dire nationales... dans le cadre il est vrai de la législation communautaire.

#### Une politique de change unique.

L'indivisibilité de la politique monétaire, que j'ai déjà évoquée, y oblige : la politique monétaire extérieure de la Communauté, sa politique de change, sera également et corrélativement unique ; et elle le deviendra en même temps que la politique monétaire interne, c'est-à-dire lors de l'entrée dans la troisième phase. Jusque là, il est prévu seulement que chaque Etat membre traite sa politique de change "comme un problème d'intérêt commun", en tenant compte des expériences acquises grâce à la coopération au sein du S.M.E. et au développement de l'Ecu (article 109 M).

Mais à la différence de ce qui est le cas pour la politique monétaire interne, la politique de change ne sera pas l'apanage de la B.C.E. Au terme d'une négociation où la France a fait sentir son poids, le système allemand n'a pas ici prévalu : un partage des tâches a été instauré entre les autorités communautaires et le S.E.B.C. (article 109).

Certes la B.C.E. aura la charge de la conduite quotidienne des opérations de change. Elle détiendra et gèrera les réserves officielles de change que les Etats membres devront lui transférer dans une certaine mesure ; les opérations de ces derniers sur les avoirs de réserve qu'ils conserveront et sur leur fonds de roulement en devises seront soumises à son autorisation (articles 3, 30 et 31 des statuts).

Mais c'est au Conseil des ministres qu'incombera la définition de la stratégie de la politique de change de la Communauté :

- . lorsqu'il s'agira de conclure des accords formels portant sur un système de taux de change pour l'Ecu vis à vis des monnaies non-communautaires, le

.../...

Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après consultation de la B.C.E., décide d'une position unique de la Communauté pour les négociations de ces accords ; après nouvelle consultation de la B.C.E., il les conclut à l'unanimité. Ces accords sont contraignants pour les institutions de la Communauté, la B.C.E. et les Etats membres. Mais le Conseil retrouve la règle de la majorité qualifiée lorsqu'il exerce la possibilité qui est la sienne d'adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'Ecu dans le système des taux de change, toujours après consultation de la B.C.E. (ou éventuellement sur sa recommandation).

- . deuxième cas de figure, en l'absence de système de taux de change avec une ou plusieurs monnaies tierces, et donc en cas de changes flottants, il appartiendra au Conseil statuant à la majorité qualifiée de formuler (sur recommandation éventuellement de la B.C.E. et en tous cas après sa consultation) les orientations générales de politique de change vis à vis de ces monnaies.

Au total, s'il me fallait résumer l'ensemble des choses dans ce domaine monétaire en trois mots, je dirais : indivisibilité, irréversibilité, indépendance. Ce sont les trois pierres de touche au regard desquelles il faudra discuter de la constitutionnalité du système.

Monsieur le Président : nous réservons cette discussion pour demain. Tenons nous en ce soir à l'exposé, très parlant, que vous avez fait du système, et aux questions qu'il pourrait susciter... Tout ceci est très important, beaucoup plus important que la question des élections municipales...

Monsieur FAURE : cent fois plus important.

Monsieur le Président : fallait-il ajouter, en plus, cette affaire de citoyenneté ?... C'est l'envie, pour le Parlement européen, de s'agiter...

Monsieur CABANNES : mais c'est bien là-dessus que vont insister Madame GARAUD, Monsieur GOGUEL...

Monsieur FAURE : quatre-vingts pour cent du débat parlementaire portera sur les élections municipales...

Monsieur RUDLOFF : c'est fait pour ça, pour faire passer le reste.

Monsieur le Président : bien. Nous poursuivrons demain.

Monsieur le Secrétaire général : je rappelle que le début de la séance est fixé à 10 heures.

.../...

La séance est levée à 18 h 55.

SEANCE DU JEUDI 9 AVRIL 1992

La séance est ouverte à 10 heures, en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Monsieur LATSCHA, c'est à vous.

Monsieur LATSCHA : Monsieur le Président, Madame, Messieurs, j'en viens à l'examen de la constitutionnalité des parties du traité sur l'Union européenne consacrées à l'U.E.M. (IV).

Nous avons pris le parti, conforme à la lettre de l'article 54 de la Constitution, que le Conseil constitutionnel n'aborderait dans la décision qu'il va rendre sur le Traité sur l'Union européenne, sauf le cas de certaines connexités (élections municipales et européennes, PESC et défense), que les questions qui révéleraient une contrariété entre des clauses de cet engagement international et la Constitution, obligeant à une révision de cette dernière préalablement à la ratification.

Lorsque nous avons précisé, par ailleurs, la nature et l'étendue des normes de référence du Conseil, dans l'hypothèse qui est la nôtre de traités procédant au transfert de compétences jusqu'alors nationales au profit d'organisations internationales, nous avons décidé que cette contrariété serait établie si, par delà la violation de telle ou telle disposition du texte constitutionnel, étaient affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

.../...

Dans ces conditions, je suis amené, dans l'exposé des questions constitutionnelles soulevées par le Traité soumis à notre examen en ce qu'il est relatif à l'UEM, à privilégier la discussion d'une question unique : celle de l'atteinte à la souveraineté nationale impliquée par les stipulations du Traité aboutissant à l'instauration d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques de la communauté (A). Pour un certain nombre d'autres questions, j'indiquerai plus succinctement, sauf à répondre à vos interrogations, pourquoi, à la différence de la précédente, elles ne révèlent pas de contrariétés avec la Constitution, susceptibles d'être relevées dans notre décision (B).

A. L'abandon de la souveraineté monétaire nationale.

Je ne dirais pas seulement que la combinaison d'un certain nombre des stipulations du traité qui nous occupe met en cause la réunion des conditions essentielles qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté française en matière monétaire. Ce dont il est question, s'agissant de l'Union économique et monétaire qui doit être mise en place à une date qui se situera entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1999, va bien au-delà de la limite minimale que nous avons tracée dans nos considérants de principe ; je crois que ces stipulations auraient dû être déclarées contraires à la Constitution alors même que nous aurions choisi de conserver la distinction plus brutale,

.../...

effectuée par la décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, entre les limitations de souveraineté, constitutionnellement possibles, et les transferts de souveraineté, qui ne le sont pas : le Traité sur l'Union européenne organise un transfert quasi total de la souveraineté monétaire des Etats membres au profit de la Communauté européenne.

Je voudrais tenter de vous en convaincre en trois temps d'analyse.

1. Je ne m'étendrai pas longuement sur la question de savoir, en premier lieu, si le domaine de la monnaie constitue l'une des composantes où se mesure la souveraineté d'une nation. Tant la réponse me paraît évidente. On sait que le privilège de "battre monnaie" était au nombre des fonctions régaliennes cardinales dont la conquête a permis la constitution progressive de l'Etat en France. Assurément, de nos jours encore, le domaine monétaire, avec celui de la défense, de la politique extérieure, de la justice et quelques autres, est collectivement ressenti comme touchant à l'essence, au coeur de la souveraineté nationale. Je sais bien qu'on entend ou lit à ce propos des arguments tendant à démontrer qu'en fait, par l'effet surtout de l'interdépendance des économies, les souverainetés monétaires nationales ne sont plus en réalité qu'un souvenir. Je vous relis, dans cet ordre d'idées, un passage de la brochure éditée par la représentation en France de la Commission européenne qui vous a

.../...

été distribuée, encadré page 53 sous le titre "Qui perd gagne ...":

" Le fait de renoncer à mener une politique monétaire nationale autonome est souvent présenté comme un "dépouillement" de la souveraineté nationale. Mais qu'en est-il au juste?

En réalité pour la plupart des pays, il n'existe plus guère aujourd'hui de politique monétaire qui puisse être réellement indépendante. Le désordre du Système Monétaire International a depuis longtemps déjà entamé la possibilité d'avoir de telles politiques. Et le Système Monétaire Européen, prévu pour compenser le désordre du Système Monétaire International, a accentué, par ses contraintes, la perte de souveraineté monétaire des Etats qui en sont membres.

Alors, en définitive, il semble qu'en fait de perte d'autonomie des politiques monétaires nationales, à y regarder de près ... la réalité dépasse souvent ... la fiction. Autant y renoncer et tirer les bénéfices d'une Union Monétaire Européenne, au plan national et international. Et en définitive, le partage de la souveraineté monétaire au niveau communautaire aboutira à une souveraineté monétaire européenne de loin supérieure à la somme des actuelles souveraineté monétaires nationales."

Traduisez : dès lors que nous sommes déjà de facto dans une véritable "zone mark" ou prédomine la politique de la Bundesbank, nous n'avons paradoxalement qu'à gagner du poids

.../...

monétaire relatif, en Europe et dans le système international, en consentant de transférer à une autorité communautaire indépendante, qui ne privilégiera aucun Etat membre, les parcelles qui pourraient nous rester d'une souveraineté monétaire illusoire. Voilà qui est peut-être, sûrement même, largement vrai. Mais c'est raisonner sur des éléments de fait ou d'opportunité, purement politiques, qui ne sont pas de ceux en fonction desquels le Conseil constitutionnel, même s'il ne les ignore pas, doit se déterminer dans sa tâche de dire si juridiquement la dévolution à un organisme extérieur à la République des pouvoirs monétaires détenus, fût-ce nominalelement, par les autorités nationales, est possible sans modification préalable de la Constitution.

2. Mais - deuxième temps de l'analyse - à supposer notre pays entré dans l'Union économique et monétaire qui sera réalisée à compter de la troisième phase, l'atteinte portée à la souveraineté nationale en matière monétaire aura-t-elle véritablement l'ampleur (juridique) que j'ai dite en commençant?

Au vrai, nul ne fait mystère sur ce que la réponse à cette question doit être positive. Pas même les autorités qui ont négocié et conclu le Traité. Madame Elisabeth GUIGOU, ministre délégué aux affaires européennes, déclarait le 26 novembre 1991 devant les membres de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ayant constitué une mission d'information sur la

.../...



conclusion des négociations relatives à l'UEM, qu'à la différence de la politique économique "un important transfert de souveraineté" aurait lieu en matière monétaire ; on ne voit pas à quoi, sinon au moins à ce domaine, le Président de la République aurait lui-même fait allusion, lorsqu'il a repris, à l'occasion de diverses interventions publiques récentes, cette expression de "transfert de souveraineté" ; les représentants du Gouvernement que nous avons reçus, au nombre desquels étaient certains des hauts fonctionnaires qui ont été les négociateurs de "base" pour la France, n'ont pas cherché à plaider qu'il s'agirait d'autre chose.

Je me borne à vous rappeler les traits essentiels de ce que sera l'UEM, en matière de politique monétaire interne, puis de change, sans revenir sur le détail que j'ai déjà exposé.

S'agissant de la politique monétaire, sa définition et sa conduite seront assurées par le seul SEBC, c'est-à-dire par la BCE aux instructions de laquelle seront soumises les BCN, le système se substituant aux pouvoirs nationaux en la matière et étant totalelement indépendant, - le point est capital -, de toute autorité quelle qu'elle soit, communautaire ou des Etats membres.

Quant à la substance de cette politique monétaire unique autonome, nous avons vu qu'elle englobait l'émission comme le contrôle monétaire ; on ne pourra plus parler de politiques monétaires nationales dès lors que la fixation des agrégats

.../...

monétaires et des taux d'intérêt ne dépendra plus que de cette autorité communautaire. Seul, je l'ai précisé en son temps, le domaine de l'organisation bancaire et du contrôle des établissements de crédit demeurera de la compétence des Etats membres.

Quant au support de cette politique monétaire unique, ce sera une monnaie unique résultant de la fixation irrévocable des parités entre les monnaies européennes actuellement existantes : il ne faudra plus compter avoir à disposition cet instrument qui est peut-être le symbole de la souveraineté monétaire : la dévaluation ou la réévaluation.

Du côté de la politique de change, l'autorité sera partagée, nous l'avons vu, entre le Conseil des ministres en charge des grandes orientations et la BCE qui aura la responsabilité des interventions sur le marché des changes et de la gestion quotidienne des réserves en devises (que les BCN lui transféreront, ne conservant plus que la gestion, mais sous son autorité, d'un fonds de roulement).

Le Conseil statuera en la matière, je l'ai dit, à la majorité qualifiée, sauf en un cas : lorsqu'il s'agira pour lui de conclure des accords formels portant sur un système de taux de change entre l'Ecu et des monnaies tierces : il statue alors à l'unanimité (mais la position unique de la communauté dans les négociations, préalables à la conclusion de l'accord est arrêtée

.../...

à la majorité qualifiée). Peut-on dire que dans cette mesure partielle notre souveraineté monétaire extérieure serait sauvegardée ? Je ne le crois pas.

D'abord parce que structurellement, dès lors qu'il n'y a plus qu'une monnaie unique européenne, le concept de souveraineté monétaire extérieure perd singulièrement de sa substance, voire disparaît tout à fait : la position nationale qu'il s'agit éventuellement de défendre n'est plus qu'une certaine conception d'un système de changes (par exemple de l'Ecu par rapport au yen) qui vaudra pour tous les pays de la communauté.

Ensuite, si cette unanimité implique la possibilité juridique d'un veto (à le supposer politiquement concevable) et pourrait assurer à un Etat membre le respect de sa souveraineté "négative", pour ainsi dire, elle joue aussi à rebours : je veux dire que l'Etat membre souhaitant l'adoption de tel système de change devra en passer par le consentement des autres qui pourraient n'y pas consentir. Or, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978 (loi autorisant l'augmentation de la quote-part de la France au FMI), ce qui assure le respect de la souveraineté des Etats, c'est la "liberté... de choisir tout système de change qu'il entend appliquer".

.../...

La vérité, c'est qu'une fois la France entrée en union économique et monétaire, elle aura adhéré à une logique d'ensemble totalement différente de celle de sa souveraineté nationale monétaire, intérieure comme extérieure, qu'elle aura abandonnée.

3. Mais, troisième point, est-il inévitabile que notre pays participe à l'UEM ? En vérité, du point de vue qui doit être le nôtre, la question devrait être formulée différemment : y aura-t-il une façon certaine pour notre pays d'échapper à l'UEM ? Le système n'offrirait-il qu'une possibilité réduite que la France en fasse partie, qu'il nous faudrait le tenir pour contraire à la Constitution. Or il est tout au contraire organisé dans un souci d'irréversibilité du processus engagé à Maastricht où, comme je vous l'ai dit, tous les Etats membres sauf le Royaume-Uni se sont engagés à entrer, lors de la troisième phase, en union économique et monétaire.

- en premier lieu, il n'y a pas de doute sur ce que la troisième phase débutera un jour : si cela n'est pas, au plus tôt le 1er janvier 1997, par l'effet d'un accord à la majorité qualifiée au sein du conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, cela sera en tout état de cause le 1er janvier 1999 automatiquement. Une seule chose pourrait l'empêcher: qu'il n'y en ait aucun Etat membre remplissant les conditions nécessaires à l'adoption d'une monnaie unique, ou qu'il n'y en

.../...

ait qu'un seul ; dans cette hypothèse évidemment nulle union ne serait possible. Le protocole n° 10 "sur le passage à la troisième phase de l'U.E.M." précise que la marche de la communauté vers la troisième phase à "un caractère irréversible", que les Etats membres respectent sa volonté d'y entrer rapidement et qu'aucun d'entre eux ne l'empêchera : il a été adopté pour éviter toute mauvaise foi, y compris collective, des Etats membres lorsqu'il s'agira d'apprécier la satisfaction, par chacun d'entre eux, des critères de convergence.

- en deuxième lieu, il ne faudra pas compter obtenir de façon "politique" le statut d'Etat membre faisant l'objet d'une dérogation au cours de la troisième phase. Tout Etat satisfaisant objectivement aux critères de convergence (ils sont déjà à ce jour trois ou quatre, au nombre desquels la France) fera partie de l'U.E.M. réalisée le premier jour de la troisième phase, ou rejoindra ipso facto ultérieurement l'union, fut-ce contre son gré. Les précautions prises par le protocole n° 10 pour éviter la mauvaise foi et assurer le caractère objectif de l'appréciation valent derechef ici.

- en troisième lieu et enfin, la question doit-être posée de l'unanimité requise, selon la lettre de l'article 109 L4, le jour de l'entrée en vigueur de la troisième phase, pour que le Conseil fixe irrévocablement les taux de conversion entre les monnaies des Etats non dérogoataires et entre elles et l'Ecu

.../...

qui les remplace, puis prenne les autres mesures nécessaires à l'introduction de ce dernier comme monnaie unique.

Faut-il lire cette exigence comme un ultime verrou, permettant notamment aux Etats n'ayant pu obtenir de dérogation malgré leur souhait contraire, d'empêcher la constitution de l'U.E.M. ?

Je souhaite d'abord faire remarquer que cette lecture ne permettrait pas d'échapper à la conclusion que le système est contraire à la Constitution.

On présente souvent la question du vote à la majorité qualifiée ou à l'unanimité comme la question-clé, lorsqu'il s'agit de savoir si la souveraineté nationale est ou non sauvegardée. Nous avons ici un exemple des limites de l'utilité de cette distinction à cet égard. Certes, en refusant d'apporter sa voix à l'unanimité exigée, le gouvernement français du moment préserverait sa volonté de ne pas consentir à l'ultime décision parachevant l'U.E.M. ; mais le Conseil constitutionnel ne saurait en conclure que la souveraineté de l'Etat serait pour autant sauvegardée, dès lors que ce gouvernement pourra au contraire ... consentir à cette décision.

En tout état de cause, il faut se garder d'une approche trop juridique de l'emploi ici du terme d'"unanimité". Les représentants du gouvernement que nous avons reçus nous ont

.../...

parfaitement expliqué les choses. De quoi s'agira-t-il lors de cette réunion du Conseil des ministres des finances des Etats-membres non dérognataires ? D'aboutir à un réalignement monétaire, à une nouvelle grille des parités, simplement plus importante car devant être définitive. Et comme toujours dans ce genre de tâche, il n'est en réalité pas possible de ne pas finir par s'entendre. Quand on réaligne, c'est forcément par consensus, même si celui-ci n'est obtenu qu'au petit matin après une négociation acharnée. Il est exclu qu'il y ait un blocage, sauf bien entendu l'hypothèse d'une crise politique majeure, et pour tout dire la rupture de l'entente franco-allemande. Au reste, comme on nous l'a expliqué, le plus probable est que ce réalignement se fera simplement, en "douceur", sur la base des cours-pivots bilatéraux de la veille, les réajustements les plus importants ayant été faits en amont, et sans doute deux ans auparavant : l'un des critères de convergence étant, comme nous l'avons vu, le maintien dans la "bande étroite" du SME pendant deux années, c'est dès ce moment que les positions respectives seront arrêtées, en fonction desquelles sera, fixée deux ans après la grille des parités définitive (on nous a dit, par parenthèse, qu'il ne fallait pas exclure une ... réévaluation du franc).

Au total, il ne me paraît guère faire de doute que le Traité sur l'Union européenne affecte les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale française en ses stipulations instaurant une politique monétaire et une politique de change uniques de la Communauté européenne.

.../...

Si vous suiviez cette conclusion, il en résulterait, comme l'indique le projet de décision, la contrariété à la Constitution d'un certain nombre d'articles qu'il énumère - avant d'ajouter, dans un considérant suivant très important à mes yeux, que la ratification de ces stipulations ne peut intervenir qu'après que le texte constitutionnel aura été complété par une disposition autorisant la France à s'intégrer dans l'Union économique et monétaire.

B. Je me borne à signaler les autres questions que j'avais préparées, mais qui ne révèlent pas de contrariété à la Constitution : il s'agit de la référence au "principe d'une économie de marché où la concurrence est libre", qui ne heurte pas le neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ; et du protocole n° 13, relatif à la libre émission du franc dans les territoires d'outre-mer, qui ne pose de problème à l'égard de l'article 74 de la Constitution.

Monsieur le Président : merci pour cet exposé tout à fait complet et précis. S'agissant de savoir si c'est une question qui touche aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté, je crois que cela ne souffre pas la discussion. Je vous rappelle les termes de la décision du Conseil n° 78-93 DC du 29 avril 1978 : "que le respect de la souveraineté des Etats membres est, en effet, assuré par la liberté qui est reconnue à chacun d'eux de choisir tout système de change qu'il entend appliquer"... Ici, le pas est franchi... C'est ce qu'il y a de plus important dans tout le traité... La disparition des monnaies en Europe, c'est une résolution. C'est une page de l'histoire de France. Les anglais ont dit non pour des raisons surtout symboliques... J'ouvre la discussion.

Monsieur ROBERT : je voudrais souligner trois points. Sur le point fondamental, en effet il n'y a pas de discussion : il s'agit d'un attribut de souveraineté. Deuxième point, l'unanimité. Le rapporteur nous dit : il y a le droit et le fait ; j'entends bien que le veto est impensable en fait, mais... C'est du fait ; l'exigence d'unanimité, pour moi, dilue l'atteinte à la souveraineté. Enfin, le considérant final : si on l'accepte, il faut aussi adopter les "variantes 2" ; ou bien on se borne à faire état de contrariétés, ou bien on guide la main du constituant. J'indique que pour ma part je suis pour la solution minimale. Voilà les articles qui imposent une révision ; comment rétablir la compatibilité ? Cela n'est pas notre problème... Je ne suis même pas pour que nous donnions des indications. Ne serait-ce que parce qu'il y a plusieurs solutions possibles. Il suffit de lire la presse : on en a déjà proposé une vingtaine. Dans quelle position serions-nous si, après avoir adopté une position inverse, le constituant décidait de procéder autrement que nous aurions indiqué ? Ce serait sortir de notre mission.

Monsieur FAURE : pour les élections municipales, nous nous sommes contentés de dire que c'était contraire. Moi aussi, je penche

.../...



pour la sobriété. Le Gouvernement, dont c'est le travail, doit choisir les voies et moyens. Et il y en a effectivement plusieurs. On peut dire en bloc : Maastricht est conforme et faire de façon très élaborée des modifications ponctuelles. Je ne vois pas pourquoi, ne l'ayant pas fait une première fois, on le ferait sur les points suivants. Simplement une question : pourquoi le projet parle-t-il des conditions déterminées par "un" traité ?...

Monsieur le Secrétaire général : parce qu'il s'agit du niveau constitutionnel, de la généralité à laquelle se situe la Constitution.

Monsieur le Président (s'adressant à Monsieur FAURE) : vous, vous ne sentez pas cela...

Monsieur FAURE : je suis pour la sobriété et l'homogénéité.

Madame LENOIR : sur le fond, chacun est d'accord pour penser que nous sommes en présence d'un abandon de souveraineté. Le pouvoir d'émettre la monnaie est le propre du pouvoir politique. Il va s'agir d'un bouleversement économique et culturel, je crois que la solution nous est dictée. Par ailleurs, comme les deux intervenants précédents, je suis pour la sobriété : d'abord parce qu'il est très difficile de juger de la meilleure méthode d'adaptation de la Constitution ; ensuite parce que nous nous adressons au pouvoir constituant et non point au pouvoir législatif. Il est délicat de dire au constituant qu'il faut faire ceci plutôt que cela. Il y a tout intérêt à une séparation des rôles du Conseil constitutionnel et du pouvoir constituant. Il est vrai que si une certaine directivité devait être admise, elle ne pourrait éventuellement se concevoir ici. Mais je suis moi aussi plutôt pour l'homogénéité.

Monsieur RUDLOFF : je ne suis pas d'accord. Je suis très partisan du dernier considérant. Sans donner des leçons, il s'agit d'expliquer ce qui se passe. La souveraineté monétaire subit une évolution. Il n'est pas impensable de dire que le constituant pourrait envisager de retirer la monnaie de la souveraineté nationale. C'est une bonne occasion d'explicitier qu'on peut imaginer qu'un traité touche à la souveraineté dans le domaine monétaire. La formulation adoptée est bonne.

Monsieur CABANNES : d'accord évidemment pour dire qu'il s'agit d'une condition essentielle. Sur l'autre point, je suis d'accord avec Monsieur RUDLOFF. Hier, la question n'a pas été tranchée, mais seulement réservée. Et puis on peut faire différemment au coup par coup. L'harmonie ne s'impose pas.

Monsieur ABADIE : La sobriété a ses avantages, mais le vide ses inconvénients. Il laisse le constituant un peu exposé. Etant donné la complexité des choses, la multiplicité des articles, nous avons comme un devoir moral de rendre la discussion qui va s'engager plus simple. Il ne devrait pas s'agir de rédaction, ni

.../...

même de main tenue, mais d'un cadre de réflexion dans lequel s'insérerait la pensée du constituant. Posons un cadre assez large pour que ce dernier conserve sa liberté, mais évitons les polémiques que générerait notre silence.

Monsieur FABRE : dans d'autres circonstances, lorsque nous avons eu la tentation de dicter sa voie au législateur, nous nous sommes toujours arrêtés au seuil. Nous n'avons pas à franchir le pas. Nous dépasserions notre responsabilité propre. Soyons très précis sur les articles, mais tenons-nous en là.

Monsieur le Président : ce problème me préoccupait, mais il me semble à présent entrevoir une possibilité d'éviter à la fois Charybde et Scylla. Pour les élections, c'est simple...

Monsieur ROBERT : il y a plusieurs possibilités, plusieurs articles...

Monsieur le Président : Votre génie juridique, j'en suis sûr, Monsieur ROBERT, en un quart d'heure vous ferait parvenir à la solution qui s'impose... Ici, c'est vrai, il y en a une foulditude, et il y a le risque que notre décision devienne un sujet d'interprétation. Inversement, nous n'avons pas à tenir la plume du constituant. L'autorité du Conseil est considérable, il ne faut pas la compromettre dans cette affaire. Mais il faut aussi éviter l'explosion au Parlement. Et si page 26 du projet, nous insérons un considérant d'ordre général disant qu'il n'y a aucune disposition de la Constitution qui permette l'U.E.M. ?

Monsieur le Secrétaire général : je me permets d'appeler l'attention du Conseil sur les risques d'un a contrario poussant à dire que ce que ne dit pas la Constitution serait interdit.

Monsieur le Président : mais si l'on se borne à dire qu'aucune disposition de la Constitution ne permet à la France...

Monsieur le Secrétaire général : je suis gêné par cette façon de faire...

Monsieur le Président : vous ne voudriez pas voir le Conseil constitutionnel le faire à la place du Conseil d'Etat...

Monsieur le Secrétaire général : c'est une question de politique jurisprudentielle. Le Conseil peut ressentir un devoir moral d'orienter le constituant ; le considérant reproduit dans le projet n'est à cet égard pas compromettant. Mais sur la proposition faite à l'instant, elle laisse entendre que ce que la Constitution n'a pas permis, est par là-même interdit. Je me dois de le signaler, sans que mon appartenance au Conseil d'Etat ait aucun rapport avec la question.

Monsieur le Président : nul n'échappe à son passé...

Monsieur CABANNES : moi, ça me choque aussi...

.../...

Monsieur le Président : le considérant de Monsieur LATSCHA dit : il faut faire ça. Mais : si ça existait, nous n'aurions pas eu à...

Monsieur LATSCHA : je voudrais revenir d'un mot à l'unanimité de l'article 109 L.4, évoquée par Monsieur ROBERT. Il s'agit seulement de la fixation irrévocable des taux de change. A ce moment là, la France est dans l'union. Fixer la parité n'est qu'une décision d'exécution. Il y a compétence liée. Sur la question du considérant final, je suis très gêné parce qu'il n'y a aucune disposition de la Constitution à quoi se référer. Pour le droit de vote, il y a l'article 3. Ce qui m'ennuie dans votre rédaction, Monsieur le Président, c'est qu'elle semble dire que puisque rien n'est dit, ce n'est pas possible. C'est notre analyse de la souveraineté nationale qui nous dicte la solution. Il faut une autre formule.

Monsieur FAURE : je voudrais poser une question subsidiaire : adopter la proposition du Président supposerait la suppression de l'énumération ponctuelle ?

Monsieur le Président : non, non, on supprime seulement le dernier considérant... Je conviens qu'il y a des inconvénients... Nous y reviendrons lorsqu'on verra les autres questions... Mais il faut éviter une bataille parlementaire insensée ; il faut faire quelque chose pour baliser ; vous allez en avoir des inventions constitutionnelles !...

Monsieur CABANNES : il ne faut pas en faire un considérant terminal ; il faut l'insérer quelque part...

Monsieur le Président : nous verrons après la P.E.S.C....

Monsieur FAURE : de votre échantillonnage d'articles, vous êtes sûr ?...

Monsieur LATSCHA : j'ai fait confiance à Monsieur GENEVOIS. Et puis on est complet en renvoyant aux dispositions indissociables.

Monsieur le Secrétaire général : le projet met en exergue les articles faisant véritablement problème. Pour le reste, dans un contrôle de conformité de la loi, on aurait parlé, d'"inséparabilité" ; ici le projet parle d'indissociabilité. Il y a un certain flou, mais il est inévitable.

Monsieur FAURE : pourquoi ne pas viser seulement les chapitres II, III, IV ?

Monsieur le Secrétaire général : ce serait un peu sévère. Le Conseil doit rester prudent. Le contenu des chapitres est hétérogène : il y a les dispositions de la phase transitoire, qui ne révèlent pas de contrariété à la Constitution.

.../...

Monsieur LATSCHA : et puis, ce ne serait pas bon de faire apparaître un bloc trop important. Il est meilleur de s'en tenir aux articles principaux.

Monsieur le Président : c'est plus précis ; et il y a l'indissociabilité. Je mets au vote sur le principe de la contrariété à la Constitution, en réservant la question du dernier considérant.

Les conseillers se prononcent pour la contrariété à l'unanimité.

Monsieur ABADIE : le mot "s'intégrer" dans le dernier considérant est un peu fort.

Monsieur FAURE : ah ! Au mot près, je ré-entends, quarante ans après, les combats de ma jeunesse.

Monsieur le Président : mais vous "êtes jeune", ce pourquoi, entre autres qualités, nous vous aimons !

La séance est interrompue à 11 h 05.

Elle est reprise à 11 h 20.

Monsieur LATSCHA procède à la lecture de la partie du projet relative à l'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques.

Monsieur le Président : page 26, "qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase..." : vous circonscrivez nettement ; il n'y a pas de problème pour tout ce qui précède...

Monsieur LATSCHA : absolument ; avant, cela va encore.

Monsieur CABANNES : page 23, ligne 6, il faut supprimer le "tout d'abord".

L'amendement est adopté.

Madame LENOIR : même page, ligne 10, "sous réserve des articles..." serait meilleur.

L'amendement est adopté.

Les conseillers reprennent ensuite la discussion sur l'insertion de motifs susceptibles de se substituer au considérant final de cette partie du projet.

Monsieur LATSCHA : faut-il parler de l'intégration à une U.E.M. ou à l'U.E.M. dont il s'agit ici.

Monsieur le Secrétaire général : sans doute serait-il meilleur, effectivement, de viser l'U.E.M. en question. L'Acte unique

.../...

européen déjà posait le principe d'une U.E.M. sans lui donner un contenu qui rencontrait des obstacles constitutionnels.

Monsieur FAURE : oui, il peut y avoir trente six sortes d'U.E.M....

Les conseillers procèdent à la recherche de la meilleur motivation.

Monsieur le Secrétaire général : le Conseil pourrait s'orienter vers une formule disant que la Constitution fait obstacle à l'intégration de la France dans l'U.E.M.

Monsieur le Président : il n'y aurait plus de sens à faire ensuite la liste des articles contraires...

Monsieur LATSCHA : il ne s'agit pas constater un vide constitutionnel, mais une contrariété à la Constitution, compte tenu des exigences de la souveraineté nationale.

Monsieur RUDLOFF : une formule générale serait utile.

Monsieur FAURE : oui et en ajoutant que, de ce fait, sont contraires à la Constitution tels et tels articles... Il n'y a pas d'incompatibilité entre les deux formulations.

Monsieur RUDLOFF : disons : "tant que la Constitution ne permet pas la possibilité...".

Monsieur le Président : c'est ma formule ! Qu'y a-t-il de gênant à constater qu'aucune disposition de la Constitution ne permet de... Je crois comprendre que Monsieur GENEVOIS est réservé sur ce point.

Monsieur le Secrétaire général : la mission du Conseil constitutionnel est de rechercher les contrariétés. S'il dit : aucune disposition ne prévoit que..., il ne justifie pas de l'existence de contrariétés. La contrariété elle vient de ce qu'il y a atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale telles que les préserve le texte constitutionnel et non point de ce que ce dernier n'a pas prévue ceci ou cela. Le Conseil a le choix entre deux formules : ou bien dire que la Constitution fait obstacle, en enchaînant sur la liste des articles contraires ; ou atténuer le considérant final existant.

Monsieur LATSCHA : il y a deux étapes : il y a atteinte à la souveraineté nationale ; et puis il faut que le constituant modifie la Constitution de façon que cette atteinte soit admissible.

Monsieur RUDLOFF : il s'agit de faire sortir la monnaie du domaine de la souveraineté nationale.

.../...

Madame LENOIR : le problème est difficile parce que notre souci d'orientation provient de ce qu'il y a beaucoup de dispositions compliquées à clarifier et parce que nous ne sommes pas face à un texte à quoi l'U.E.M. serait contraire. Si nous voulons absolument donner une indication...

Monsieur le Président : oui.

Madame LENOIR : je propose de dire : qu'un tel transfert de compétence supposerait que le texte constitutionnel...

Monsieur ABADIE : ou : n'est pas possible, alors que...

Madame LENOIR : dès lors que...

Monsieur le Président : on retrouve le même problème du vide constitutionnel...

Monsieur ROBERT : je préfère encore dans ces conditions votre rédaction.

Madame LENOIR : dire : la Constitution ne prévoit pas, donc c'est inconstitutionnel, c'est trop général...

Monsieur le Secrétaire général : le vide constitutionnel n'est pas une inconstitutionnalité, mais la liberté laissée au législateur par le constituant.

Monsieur le Président : disons alors qu'il n'en irait autrement que...

Les conseillers poursuivent leur recherche.

Monsieur LATSCHA : la difficulté vient de ce qu'on veut à la fois trouver une formule générale et faire la liste des contrariétés.

Monsieur FABRE : moi, je m'en tiendrais à la formule : "en l'état actuel", page 26.

Madame LENOIR : a mon sens, la formule la plus diplomatique serait : "il n'en irait autrement...".

Enfin les conseillers décident de l'insertion, page 26, du considérant suivant : "Considérant que, dans leur état, les dispositions de la Constitution font obstacle à ce que la France s'intègre à l'Union économique et monétaire instituée par le traité" ; et de la suppression corrélatrice du considérant final de la partie du projet sur l'U.E.M.

Monsieur le Président : parfait. Je mets aux voix.

Adoption à l'unanimité.

.../...

Monsieur le Président : merci, Monsieur le rapporteur, d'un si grand travail. Monsieur FAURE, c'est donc à nouveau à vous.

Monsieur FAURE : il me reste, en effet, deux points à aborder : les visas et la P.E.S.C. Je vous propose de commencer la P.E.S.C. tout de suite !

Monsieur le Président : oui, allez-y !

Monsieur FAURE : il s'agit du titre V, le plus faible du traité : les objectifs sont précis, les moyens sont bien vagues ! Il s'agit des articles J à J 11 : ils instituent un processus fortement intégrateur. Si vous le voulez bien, j'exposerai le contenu du Traité avant d'analyser sa contrariété, ou sa non contrariété, à la Constitution.

a) La P.E.S.C. a un champ d'application très large :

Il s'agit de "tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune". Elle implique une coopération systématique et la mise en oeuvre, graduellement, "d'actions communes", cette notion étant plus contraignante que celle de "coopération". Ces actions, qui sont décidées par le Conseil, sur la base d'orientations générales du Conseil européen, doivent être distinguées des "positions communes", qui relèvent de la coopération et qui n'ont d'autre effet que d'imposer aux Etats membres de veiller à la conformité de leurs législations internes avec cette position.

Dans la perspective du Conseil européen de Lisbonne (juin 1992) le Conseil des ministres doit établir un rapport en vue d'identifier les domaines se prêtant à une action commune.

.../...

Enfin, et cette remarque est importante, le Traité fait allusion, dans une formule très souple, à la possibilité de créer à terme une défense commune (articles B et J 4 du Traité). Les décisions en matière de défense continuent à relever de l'unanimité (art. J 4, point 3) et le Traité prévoit le respect des obligations découlant du Traité de l'Atlantique Nord.

La P.E.S.C. et l'U.E.O. :

b) l'U.E.O. devient le bras séculier de l'Union européenne.

Sur ce point, je serais très bref, car il n'y a pas ici d'incidence constitutionnelle, mais simplement une "combinaison" entre deux traités. Sur les douze pays qui doivent ratifier le Traité de Maastricht, neuf, dont la France, sont liés au sein de l'U.E.O. par une clause d'engagement militaire automatique en cas d'agression contre l'un des pays signataires. L'U.E.O., mise en sommeil pendant de très nombreuses années, pourrait être réactivée dans le cadre de l'Union politique. L'article J.4, point 2, prévoit que la mise en oeuvre des décisions et des actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense incombe à l'U.E.O., qui "fait partie intégrante du développement de l'Union européenne". La déclaration n° 30 précise que l'objet est d'édifier par étapes l'U.E.O. "en tant que composante de défense de l'Union européenne - et

.../...



prévoit un renforcement significatif de son rôle opérationnel : cellule de planification, unités militaires relevant de l'U.E.O., création à terme d'une agence européenne de sécurité et de défense. Les Etats qui sont membres de l'Union sans être membres de l'U.E.O. sont invités à y adhérer. Cette déclaration a une portée plus large que le traité lui-même. Symboliquement elle doit se traduire par le transfert à Bruxelles du siège du Conseil et du secrétariat général de l'U.E.O. Matériellement, elle doit se traduire par une coopération militaire accrue, notamment en matière de logistique, de transports, de formation et de surveillance.

On le voit, en matière de défense, le Traité de Maastricht pourrait conduire à l'intégration, même si les décisions dans le cadre d'une défense commune sont prises à l'unanimité, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des actions communes dans le cadre de la P.E.S.C.

Mais, dès lors qu'en la matière, le traité a retenu une formulation très vague, en dépit de la possible "réactivation" de l'U.E.O. et, dans la mesure où les objectifs en la matière sont stipulés de manière conditionnelle, le traité sur ce point n'a pas valeur contraignante mais formule simplement des objectifs qui

.../...

n'impliquent pas qu'un Etat soit lié contre sa volonté; Il n'en est pas de même pour certaines actions communes de politique étrangère et de sécurité. On est loin de la C.E.D. !

c) Les procédures permettent un vote à la majorité qualifiée pour les actions communes :

Les actions communes engagent les Etats membres. L'article J.3 définit quatre niveaux de décision :

- 1) sur la base des orientations du Conseil européen, le Conseil décide qu'une question fera l'objet d'une action commune ;
- 2) il en fixe les objectifs généraux ;
- 3) il fixe également les moyens et les procédures concrètes applicables.

Ces trois premiers niveaux de décision requièrent l'unanimité. Mais l'article J.3 point 2 prévoit que lors de l'adoption, ou a tout stade du déroulement de l'action, le Conseil définit les questions pour lesquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée - celle-ci est alors d'au moins 8 Etats et 54 voix.

.../...

Il faut ici formuler deux remarques : au départ comme en matière de défense commune, l'unanimité est toujours requise (art. J 4-3). Ensuite, il y a cette formule étrange avec recours à la majorité qualifiée. Elle est destinée à éviter certains blocages dûs aux éventuelles répercussions d'une action commune pour certains Etats membres qui ne peuvent, pour des raisons de politique intérieure, par exemple l'existence de gouvernements de coalition, participer pleinement à une action diplomatique aux principes de laquelle ils adhèrent, mais dans laquelle ils ne peuvent s'engager à tous les stades, sans risque de répercussions de politique intérieure.

Monsieur le Président (l'interrompant) : oui ! Je vois bien à quel cas de figure cela peut correspondre ! Je vois là une marque du génie de Monsieur de MICHELIS (1). On peut ainsi éviter d'entrer en conflit avec une minorité parlementaire, et le Gouvernement, une fois engagé, n'a plus le moyen de limiter l'action, sans pour autant pouvoir être tenu pour responsable de celle-ci ! Il faut tout le génie de Monsieur de MICHELIS pour concevoir un système aussi subtil.

Monsieur ABADIE : la souveraineté n'est pas écornée, puisqu'à l'unanimité on "définit" la "portée", les "moyens" et la "durée". On reste capable de limiter les choses à tous ces niveaux. La souveraineté demeure pleine et entière : l'Etat peut circonscrire pleinement l'action dans laquelle il s'engage.

Monsieur FAURE : mais il est clair que s'il y a vote -à l'unanimité- pour le passage à la majorité qualifiée, tous les Etats se trouvent alors engagés, ils ne peuvent plus se retirer au stade de l'application...

Monsieur le Président : finissez votre rapport, Monsieur le ministre d'Etat.

Monsieur FAURE : merci, Monsieur le Président.

---

(1) Ministre italien des Affaires étrangères.

Mais il demeure un obstacle de principe important : une fois que le Conseil décide que le déroulement d'une action commune - même dans ses phases opérationnelles - relève de la majorité qualifiée, un Etat membre est alors démuné de tout pouvoir propre. Tout au plus, en cas de difficultés majeures, il peut saisir le Conseil, mais il faudra l'unanimité pour décider le retour à l'unanimité. En d'autres termes, même si dans la plupart des cas tout continuera à fonctionner sur une base unanime, la procédure de l'article J.3 peut contraindre un Etat à appliquer des décisions auxquelles il sera opposé, d'informer le Conseil préalablement à ses prises de positions ou à ses propres actions et d'être lié, dans celles-ci, par une action commune dont il ne pourra pas se désolidariser, même s'il n'y a consenti que dans sa phase initiale.

Il est donc clair que tout ce processus remet en cause la souveraineté des Etats en matière diplomatique.

2° Cette disposition est-elle conforme à la Constitution ?

La conduite de la diplomatie est indéniablement un des éléments essentiels de la souveraineté. Les Etats membres sont donc désormais liés, d'abord par le principe même de la P.E.S.C. qui

.../...

limite leur autonomie d'action puisqu'ils doivent s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité ;

- ensuite, se concerter dans le cadre des prises de position communes ;

- tenter d'aboutir à formuler une politique de défense commune, qui se met progressivement en place, notamment par le moyen de l'U.E.O.

Tant que tous ces éléments respectent la règle de l'unanimité, l'Etat peut consentir à ces actions.

Mais, les Etats sont désormais contraints d'agir éventuellement contre leur propre volonté, dans le cadre d'une action commune dont l'exécution peut relever de la majorité qualifiée.

Il y a là une atteinte à la souveraineté que le Conseil ne peut passer sous silence.

Je propose donc de voir dans le point 2 de l'article J.3 une atteinte à l'un des points essentiels de la souveraineté nationale : la conduite de sa politique étrangère.

.../...

Une révision de la Constitution s'impose pour franchir ce seuil qualitatif considérable.

Monsieur le Président : j'ouvre la discussion.

Monsieur ABADIE : a mon sens, chaque Etat peut maîtriser les modalités avant de les livrer à la majorité qualifiée. Il ne peut être pris au piège que de sa propre imprévoyance. Il peut faire préciser tous les points propres à encadrer l'action commune.

Monsieur FAURE : donc, pour vous le passage à la majorité qualifiée n'a aucune portée...

Monsieur ABADIE : si, mais seulement dans le cadre d'une imprudence... Sinon, il me paraît que l'alinéa 1 de l'article J 3, peut permettre de laisser inopérante la majorité qualifiée au niveau des modalités.

Monsieur le Président : c'est un problème de prévisibilité de la part des dirigeants de l'Etat dans leurs décisions. Avec le passage à la majorité, ce n'est plus de la prévision, mais de la politique...

Madame LENOIR : d'un point de vue strictement juridique, je rallie les conclusions du rapporteur. Pour les mêmes motifs que pour l'U.E.M. nous avons utilisé trois éléments pour juger de l'atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté. Le domaine : comme pour la monnaie, il n'y a pas ici de problème. La procédure : elle est ici à tiroirs, unanimité puis majorité qualifiée. Enfin, troisième notion : l'irrévocabilité ou l'irréversibilité ; ici aussi il y a impossibilité de faire retour en arrière. Je crois donc qu'il y a transfert de souveraineté.

Monsieur FAURE : il y a moins d'irréversibilité que pour l'U.E.M. : on peut revenir en arrière, mais... sous réserve d'unanimité à vouloir le faire. Je ne dis pas qu'un Etat se trouvant dans une situation difficile n'obtiendrait pas la compréhension des autres... Mais ça, c'est de la politique... Reste juridiquement l'abandon éventuel du droit de veto en matière d'actions communes. Il ne faut pas croire qu'un Etat pourra dire : je m'en désintéresse. Tout le monde sera engagé.

Monsieur RUDLOFF : je crains que le raisonnement du rapporteur ne soit exact...

Monsieur FAURE : moi aussi, je le crains...

Monsieur RUDLOFF : il est probable que ne seront livrées à la majorité qualifiée que les questions annexes ou accessoires... Mais pourquoi le texte dit-il : "doivent" être prises à la majorité qualifiée.

Monsieur le Secrétaire général : pour s'auto-contraindre.

Monsieur RUDLOFF : Monsieur ABADIE a raison, il y a l'unanimité à l'origine, mais pour la suite, je ne vois comment on pourrait s'en tirer...

Monsieur le Président : je ne vous recommande pas d'avoir la tentation d'aller interpréter un traité...

Monsieur ROBERT : moi, je suis le rapporteur.

Monsieur CABANNES : Monsieur ABADIE, au fond, veut constitutionnaliser le principe Nemo auditur turpitudinem allegans... Je suis pour ma part d'accord avec le rapporteur.

Monsieur LATSCHA : j'ai suivi le débat avec le Secrétaire général du Gouvernement sur ce point. Je ne vois pas comment on peut couper à la contrariété avec la Constitution.

Monsieur FAURE : le fâcheux est qu'il faudra incorporer dans la réforme constitutionnelle quelque chose qui n'en vaut pas la peine... Je ne sais quel hollandais est allé inventer ça...

Monsieur le Président : c'est la Commission !

Monsieur FABRE : moi, je me rallie au projet.

Monsieur le Président : il est vrai que : portée, objectifs, moyens... cela cadre tout jusque dans le détail... Ensuite, il y a délégation dans le cadre de ce que l'unanimité a décidé...

Monsieur ABADIE : il y a tout...

Monsieur le Président : mais pour un pont aérien, la protection de tel aérodrome, on fait à la majorité qualifiée... Pour les modalités...

Monsieur ROBERT : je fais remarquer que le texte parle de "questions", pas de "modalités"...

Monsieur le Président : mais tout avant est couvert par l'unanimité... Le nombre de troupes pour protéger DUBROVNIK, ce sera à la majorité qualifiée... Les conditions essentielles de la souveraineté sont-elles touchées ? Moi, je vous l'avoue, je n'en suis pas sûr... Ce qu'on a voulu éviter c'est qu'en cas de changement de majorité politique, on change d'avis...

Monsieur CABANNES : on a sauvé des textes "plus pires" si j'ose dire.

Monsieur le Président : le Gouvernement, dans sa fiche, est plus descriptif qu'autre chose... Il estime que ne seront touchées que les modalités pratiques... Le Président se tourne vers le Secrétaire général.

.../...

Monsieur le Secrétaire général : ce n'est pas écrit dans le traité, où il est dit toutes questions.

Monsieur le Président : mais ce n'est pas indifférent que ce soit l'avis du Gouvernement... S'agit-il vraiment des conditions essentielles ?... Si cela avait existé pendant la guerre du Golfe, il aurait pu y avoir des "casques européens"... Le principe de l'intervention et le choix du commandement unique, ç'aurait été l'unanimité... Il n'y a pas toujours unanimité pour éviter qu'un Etat puisse s'abstenir...

Monsieur FAURE : un Etat ne peut pas se retirer, sauf nécessités impérieuses, position intenable pour lui...

Madame LENOIR : il y a exigence d'unanimité pour le cadre général de l'action. Et puis, il y a les "questions", qui ne sont pas forcément des modalités d'application, pour lesquelles on peut décider que la majorité suffit. On peut imaginer qu'une intervention soit décidée sans qu'un Etat en soit d'accord...

Monsieur FAURE : "Questions", c'est très large ; cela ne recouvre pas que les modalités...

Monsieur ABADIE : A l'unanimité sont fixés les "objectifs", les "moyens", les...

Monsieur FAURE : mais qui vous dit qu'une question ne peut pas porter y compris là-dessus ?

Monsieur le Président : c'est un domaine d'élection où à tout moment on doit pouvoir dire : j'arrête. Il faut avoir la maîtrise de sa diplomatie... Mais compte tenu de cette unanimité initiale, les "conditions essentielles" sont-elles en cause ?

Monsieur ROBERT : comme Monsieur FAURE, je crois que rien n'interdit dans le texte que l'on transfère à la majorité qualifiée des objectifs ou des moyens...

Madame LENOIR : pour moi, il y a le domaine, la portée de la délégation indéfinie et l'impossibilité de se retirer sans unanimité, alors que le Gouvernement peut avoir changé. Cela va beaucoup trop loin.

Monsieur CABANNES : nous sommes à la limite haute du pouvoir prétorien de notre juridiction. Qu'est-ce qui appartient à l'essentiel de la souveraineté ?

Monsieur FAURE : il ne s'agit pas forcément de modalités, et une fois fait le passage à la majorité, on ne peut plus revenir en arrière.

Monsieur le Président : il y a un mot terrible qu'a relevé Monsieur RUDLOFF, c'est : "doivent"...

.../...



Monsieur ABADIE : on ne va pas transférer à la majorité ce que le texte impose de fixer à l'unanimité...

Monsieur le Président : je suis malheureusement obligé de vous dire : non. On fixe à l'unanimité le cadre et puis à l'intérieur on peut dire, à l'unanimité toujours, ce qui relèvera de la majorité qualifiée... Je ne vois pas comment échapper à cela... Bien, nous allons y réfléchir, on va déjeuner, nous reprendrons après.

La séance est interrompue à 13 heures.

La séance est reprise à 14 h 35, en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : qui souhaite intervenir ?

Monsieur LATSCHA : la question est de savoir si on peut pécher par omission.

Monsieur le Président : nous avons choisi de ne mentionner que ce qui fait l'objet d'une non-conformité. Dès lors, il n'y a pas de version alternative : si nous ne concluons pas à l'absence de conformité, la décision n'aborderait pas le problème.

Monsieur CABANNES : est-ce que Monsieur LATSCHA vient de prendre position au fond ?

Monsieur LATSCHA : non ! J'évoque simplement une éventualité, mais elle me semble exclue.

Monsieur FAURE : je n'ai rien à ajouter, faut-il lire ?

Monsieur le Président : oui, on peut lire, et puis on jugera s'il faut ou non conserver cette partie du projet de décision.

Monsieur FAURE lit de la page 31 à la page 35, jusqu'à la variante n° 2. Dois-je poursuivre ?

Monsieur le Président : si vous le voulez bien, je souhaiterais formuler quelques observations à ce stade. A la page 34, lorsqu'on écrit que les Etats membres sont engagés impérativement, d'où déduit-on qu'il faut ensuite unanimité pour rétablir l'unanimité ? Monsieur le Secrétaire général, d'où cela provient-il ?

Monsieur le Secrétaire général : il s'agit de la réponse, très claire, faite par les représentants du gouvernement, et la règle du parallélisme des compétences conduit à la même conclusion.

Monsieur FAURE : il n'y a pas de doute là-dessus.

Monsieur ABADIE : et pourtant, ce n'est pas explicite.

.../...

Monsieur le Secrétaire général : cette règle résulte du traité lui-même, elle se déduit des articles J, J1 et suivants et ceci a été confirmé par le Gouvernement.

Monsieur le Président : nous n'avons pas à interpréter le texte et le mot "impérativement" n'y figure pas !

Monsieur FAURE : le Gouvernement n'avait aucun intérêt à dire cela. Ce serait bien la première fois que l'on verrait un vote à la majorité qualifiée ne pas engager les pays signataires du traité.

Monsieur RUDLOFF : pour les tenants de l'inconstitutionnalité, en réalité, cette phrase n'est pas nécessaire. Sa suppression ne remet pas en cause l'inconstitutionnalité.

Monsieur le Président : il s'agit d'une interprétation durcissante du texte. Pour ma part, je ne voterais pas le projet de décision en l'état.

Madame LENOIR : l'article J3 point 4 touche à la discipline à laquelle les Etats s'astreignent. Dans le projet on en fait une règle procédurale de majorité qualifiée. La décision irait plus loin que le texte du traité.

Monsieur FAURE : on ne peut pas soutenir que le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée n'implique pas que la même procédure s'applique pour sortir de la majorité qualifiée, ni, qu'une fois la décision prise à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, elle ne lierait pas tous les Etats : ils sont tous engagés dans l'action ! On peut toujours supprimer en opportunité cette partie de la décision, mais sur le fond, c'est incontestable.

Monsieur le Président : on va empêcher d'autres interprétations. Terminons la lecture du projet de décision avec la question de la défense. Nous verrons après.

Monsieur FAURE lit les pages 35 et 36.

Monsieur RUDLOFF : si on compose l'article J 1 du traité avec l'alinéa 15 du préambule de la Constitution de 1946, on retrouve la même idée.

Monsieur le Président : vous en déduiriez que cela est conforme ?

Monsieur ROBERT : non ! Le préambule de la Constitution de 1946 n'oblige pas la France à maintenir une action qu'elle ne souhaite plus. Pour ma part, je suis le rapporteur !

Monsieur CABANNES : nous en revenons à distinguer ce qui est essentiel de ce qui ne l'est pas.

.../...

Monsieur LATSCHA : il y a les limitations nécessaires à la défense de la paix. C'est dans ce cadre là qu'on se situe. Mais l'interprétation du traité est compliquée. A cause des mécanismes, je crois qu'on peut choisir l'absence de toute référence à la P.E.S.C. dans la décision.

Monsieur CABANNES : le problème, c'est que cela touche à la défense.

Monsieur RUDLOFF : les transferts de souveraineté sont liés à la défense de la paix : l'article J.3 est en quelque sorte "couvert" par le préambule.

Monsieur CABANNES : on ne peut pas mentionner un abandon de la souveraineté sur le contenu du préambule.

Madame LENOIR : le moyen de sauver le dispositif, c'est le fait qu'il s'agit d'actions ciblées, précises et qu'en fait, dans un cadre réglementé, on délègue des décisions ponctuelles.

Monsieur FAURE : non ! On délègue des "questions". Vous ne trouvez pas le mot "décision" dans le texte.

Madame LENOIR : c'est "sauvable", tout de même ?

Monsieur FAURE : moi je fais du droit. Je veux bien que l'on passe à côté du droit, mais il faut en être conscient.

Monsieur le Président : par rapport à ce qui s'est passé en 1976, nous avons choisi la notion d'atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté. Peut on ici parler des conditions essentielles ? Au départ, la maîtrise de l'Etat sur le processus est totale : il y a unanimité, ce sont des questions, des problèmes d'exécution. C'est une délégation, en fonction de questions, in concreto. Toute cette question me préoccupe depuis longtemps. Il est clair qu'à la différence de la monnaie, on n'a pas abandonné un domaine entier de compétences. Est-on dans "l'essentiel" ? Effectivement, on ouvre une brèche. Mais la décision, ici, fait preuve d'une grande exigence. Jusqu'à maintenant on a situé la barre au niveau de la citoyenneté et de la troisième phase de l'Union monétaire. Mais je crois qu'ici, le Conseil manifesterait le fait de ne rien laisser passer et empêcherait toute aliénation de souveraineté. N'allons pas trop loin dans ce sens !

Monsieur FABRE : je constate un retournement de situation mais il est motivé non pas par l'interruption du déjeuner, mais par un choix du Conseil : celui de ne pas trop "charger la barque du Gouvernement". En même temps, cela me gêne de ne pas parler du tout de la P.E.S.C.

Monsieur LATSCHA : il y a aussi un argument tiré de l'article J 3 point 6, qui préserve les compétences des Etats.

.../...

Monsieur le Président : si on retient cette approche, cela signifie que le Conseil choisit de ne retenir que ce qui est substantiel, et cela engage le Conseil pour l'avenir. On ne retiendra dans cette décision que les atteintes caractérisées à la souveraineté. Sinon nous serions à la recherche permanente du défaut de la cuirasse.

Monsieur FAURE (ironique) : moi qui suis souvent taxé de laxiste, je ne sais pourquoi j'ai voulu, pour une fois, être rigoureux ! On ne m'y reprendra plus et je suis prêt à modifier la conclusion de mon rapport sur ce point.

Monsieur CABANNES : si on n'aborde pas le problème des actions communes, peut on garder la partie sur la défense, qui est remarquablement bien motivée et qui aurait un grand impact politique. Il me semble essentiel de ne pas abandonner cette partie là !

Monsieur FAURE : mais on ne peut pas vouloir quelque chose et son contraire !

Monsieur le Président : cela n'est effectivement pas possible : la défense est liée au reste de la P.E.S.C.

Monsieur CABANNES : alors qu'on motive les deux rejets !

Monsieur le Président : attendez, Monsieur CABANNES, on n'a pas encore voté sur la première question ! Nous allons le faire.

Monsieur FAURE (désabusé) : eh bien moi je m'abstiens !

Monsieur le Président : l'abstention est admise au Conseil.

Monsieur FAURE : et si elle ne l'est pas, j'irai jusqu'à voter contre !

Monsieur le Président : non ! Vous pouvez vous abstenir, à ce stade, mais pas sur l'ensemble de la décision !

(Tous votent contre, à l'exception de Monsieur ROBERT, qui vote pour et de Monsieur FAURE qui s'abstient !)

Monsieur CABANNES : alors, peut-on motiver les deux rejets ?

Monsieur le Président : il me paraît difficile de tout rédiger à nouveau ! Faut-il motiver le rejet ? Qui y est favorable ?

Monsieur RUDLOFF : il s'agit à la fois de la politique étrangère et de la défense ?

Monsieur le Président : oui ! Il faut faire figurer l'ensemble ou rien. Lorsqu'on fait figurer les élections au Parlement européen, c'est, précisément, par comparaison aux élections municipales.

.../...

Monsieur LATSCHA : moi, je suis d'accord avec Monsieur CABANNES. Les éléments cités dans le projet sont importants.

Monsieur FAURE : mais si on choisit cette approche, il aurait fallu motiver d'autres éléments.

Monsieur RUDLOFF : je suis contre la motivation !

Monsieur le Président : je mets aux voix. Qui est pour la motivation des deux éléments ?

(Tous votent contre, sauf Messieurs CABANNES et LATSCHA qui votent pour).

Monsieur le Président : on peut aborder la suite ?

Monsieur FAURE : oui ! Il nous reste à traiter de **IV - LA SECURITE INTERIEURE ET LA JUSTICE**

Sur ces questions, je voudrais aborder trois thèmes :

- celui du droit d'asile ;
- celui de la coopération en matière de justice ;
- enfin celui de la réglementation des visas.

1° Le traité de Maastricht ne porte pas atteinte au droit d'asile :

En matière de droit d'asile, nous pouvons nous appuyer sur un précédent très récent, puisqu'il s'agit de la dernière décision rendue par le Conseil constitutionnel (n° 92-307 DC du 25 février 1992) concernant la loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Dans cette décision, nous avons jugé que le droit d'asile, proclamé par le Préambule de la Constitution de 1946 n'était pas méconnu par les dispositions législatives instituant la zone de transit. Mais le Conseil a toujours été scrupuleux, en la matière. Dans la décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980 (Rec. p. 29), les

.../...

dispositions subordonnant l'entrée en France à la possession de documents et de visas exigés par les conventions internationales et à la fourniture d'autorisations de travail - ou de garanties de rapatriement - n'ont pas été censurées par le Conseil. En l'espèce (cons. 1), le Conseil a constaté que la loi ne modifiait pas l'article 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, qui réserve expressément l'application des conventions internationales, notamment de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Il l'a également fait dans sa décision relative à l'accord de Schengen (n° 91-294 DC du 25 juillet 1991).

La politique d'asile ressortira désormais, en application de l'article K 1 des "questions d'intérêt commun" en matière de justice et d'affaires intérieures. Certaines mesures d'application des actions communes seront désormais traitées à la majorité qualifiée (article K 3, 2, b). En outre, le Conseil pourra, dans ces domaines, établir des conventions dont il recommandera l'adoption aux Etats membres et dont il adoptera, à la majorité des deux tiers, des mesures d'application. On peut donc s'interroger sur la conformité à la Constitution de ces stipulations.

Mais des précautions ont été prises dans le traité lui-même. Tout d'abord, l'article K 2 indique que cette question est traitée dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention de Genève, à laquelle la décision de 1980 faisait référence. On peut simplement s'interroger sur l'omission, en la matière, du Protocole de New-York, qui étend le champ d'application de cette Convention. Mais nous a-t-on expliqué, les douze Etats membres ont ratifié ce Protocole.

En outre, l'article K 2 précise que cette question est traitée "en tenant compte de la protection accordée par les Etats membres aux personnes persécutées pour des motifs politiques", et l'article K 3 vise les "règles constitutionnelles respectives" des Etats pour l'adoption des conventions à venir.

Aussi, on doit estimer que le droit d'asile n'est pas remis en cause par le traité, et je vous propose donc de ne pas soulever cette question dans la décision.

2° La coopération en matière de justice :

L'article K 1 vise également :

- les règles de franchissement des

.../...

frontières ;

- la politique d'immigration ;

- la lutte contre la toxicomanie, la lutte contre la fraude et la coopération judiciaire et policière.

Je serai assez bref sur ces questions. Le Conseil a déjà statué sur des questions de franchissement des frontières dans le cadre juridique d'une convention internationale. En effet, dans sa décision du 25 juillet 1991, relative à l'accord de Schengen (cons. 19), il a expressément relevé que le traité prévoyait "des possibilités de dérogation pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale". L'article K 2, point 2, comporte la même réserve - et vise les cas individuels -. Il n'y a pas lieu de s'éloigner de la position que le Conseil a adoptée en juillet dernier. Je vous propose donc, comme pour le droit d'asile, de ne pas aborder cette question dans notre décision.

3° Reste alors le problème des visas, qui relève de l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne.

.../...



Je vous propose de vous référer au paragraphe 3 de cet article, c'est-à-dire à ce qui doit se produire, à compter du 1er janvier 1996. En effet, avant cette date, les décisions relatives à l'institution des visas relèvent de l'unanimité, sauf cas d'urgence. Le Parlement européen est consulté et la Commission dispose du pouvoir de proposition. Mais que se passe-t-il à partir de 1996 ? (Je laisse de côté, pour l'instant, les cas d'urgence visés au point 2 de l'article 100 C).

Après 1996, le Conseil adopte à la majorité qualifiée les règles relatives à l'exigence du visa. Dès lors, un Etat peut se voir imposer, en la matière, des décisions qu'il ne décide pas, ou auxquelles il s'oppose, pour les motifs les plus divers, qu'ils soient médicaux, diplomatiques ou autres.

On pourrait objecter que le paragraphe 5 réserve la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité intérieure, mais cette disposition apparaît dénuée de portée pratique dans le cas que je viens d'évoquer puisqu'un Etat ne pourra pas mettre en oeuvre cette clause protectrice lorsque le Conseil aura statué à la majorité qualifiée. Un Etat peut toujours, en effet, refuser l'accès à son territoire d'un étranger. Le Conseil d'Etat va dans ce sens avec l'arrêt MARCON

.../...

(21 novembre 1952). Mais les visas sont un élément de la diplomatie. La détermination des pays qui doivent donner lieu à un visa fait partie des conditions essentielles de la souveraineté. Sur ce point précis, il y a lieu de déclarer contraire à la Constitution le traité de Maastricht.

Je dois ajouter que la semaine dernière, 33 étrangers sont arrivés, sans papiers, à ROISSY. Le tribunal a reporté sa décision au mois de juin et les a libérés ! Je cite cet exemple pour illustrer mon propos. Initialement, je penchais pour l'inconstitutionnalité. Etablir une liste des pays pour lesquels le visa est exigé c'est limiter l'action de l'Etat : les mesures de refoulement, la protection de la sécurité ne sont efficaces que dans des cas individuels. La jurisprudence du Conseil d'Etat que je viens de citer ne vise que ces cas individuels. Quant au Gouvernement, il me semble qu'il va plus loin que ce que la lettre du traité permet de conclure au sujet de la sauvegarde de la sécurité intérieure, visée dans le point 5 de l'article 100 C. Je vais citer la fiche du Gouvernement à ce sujet (il lit) :

*"Ces dispositions doivent permettre en tout état de cause de refuser l'entrée sur notre territoire de ressortissants d'un Etat pour lesquels un visa n'est pas nécessaire et dont l'arrivée présenterait une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.*

*Elles doivent également permettre de refuser l'entrée sur notre territoire d'un ressortissant d'un Etat tiers soumis à obligation de visa, qui l'aurait déjà obtenu, et dont il apparaîtrait que son entrée constituerait une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.*

*Ces dispositions devraient enfin permettre de rétablir l'exigence de visa à l'égard des ressortissants d'un Etat s'il apparaissait que l'entrée des ressortissants d'un Etat constituerait une menace pour l'ordre public ou la sauvegarde de la sécurité intérieure."*

Bien ! Je constate que la réponse va plus loin que le traité : elle est même contraire au texte sur ce point : il y a une contradiction. Je poursuis (il lit) :

*"Les dispositions de l'article 100 C doivent enfin se lire en parallèle avec celles du titre VI (dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures), titre qui ne fait pas partie du "pilier communautaire".*

.../...

Aux termes de ce titre (art. KI), les Etats membres considèrent comme question d'intérêt commun :

"3°) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers :

a) les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ;

b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ;

c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres".

Ces domaines peuvent faire l'objet d'actions communes décidées par le Conseil à l'unanimité (articles K3 et K4), celui-ci pouvant décider que les mesures d'application d'une action commune seront adoptées à la majorité qualifiée."

Voilà la réponse du Gouvernement ! Sur la période allant jusqu'en 1996, il n'y a pas de contradiction avec la Constitution. Bien. Mais après cette période, il y a uniquement des votes à la majorité qualifiée. Comment statuer ? Je penche pour l'inconstitutionnalité et je reste sur cette position. Mais j'ai vu que le débat pouvait faire évoluer les intentions (sourires). Alors, sur ce point...

Monsieur CABANNES : peut être que cela n'évoluera pas ! (sourires).

Madame LENOIR : pour ma part, j'ai moins d'hésitations que dans le cas précédent. En ce qui concerne l'entrée et la circulation, on peut noter que le Gouvernement est toujours à même de recourir à des mesures qui lui permettait de ne pas laisser séjourner un étranger indésirable : refus d'entrée, qui doit être justifié, ou contrôle en cas d'atteinte à l'ordre public. Sur ce plan, l'article K ne transfère pas de compétences : l'Etat demeure libre de ne pas admettre les étrangers dont il ne souhaite pas la présence. Il existe également des dispositions permettant, a fortiori, d'extrader ou d'expulser un étranger. Il me semble que retenir la censure, c'est trop valoriser le visa, qui est, en définitive, un moyen peu efficace de contrôle. Il n'y a pas, sur ce point, de véritable abandon des compétences de l'Etat, qui demeure compétent, souverainement, pour admettre ou refuser les étrangers sur son territoire.

Monsieur ROBERT : pour ma part, l'octroi des visas me paraît relever de la souveraineté des Etats, lorsqu'il y a une obligation de visa, on n'arrête que les individus jugés indésirables. S'il y a un visa, le contrôle est donc, en général,

.../...

moins strict une fois le visa obtenu. Le fait de retenir une majorité qualifiée à partir de 1996, impliquera que la France, qui a choisi, par exemple, de ne pas imposer de visa aux ressortissants de certains Etats, qui ont été des colonies, soit tenue d'en instaurer un. Inversement, la suppression des visas implique une justification individuelle des refus d'entrée, pour des raisons d'ordre public ou autres. A chaque refus, l'Etat doit faire la preuve qu'il existe un motif justifiant la mesure : il va falloir, du fait d'une décision à laquelle il n'aura peut être pas pris part qu'il mette en évidence des atteintes flagrantes à l'ordre public, par exemple. Je voudrais, enfin, rappeler que le Conseil, pour juger les accords de Schengen (2) conformes à la Constitution, avait souligné que l'unanimité des pays signataires était requise en matière de visas et avait jugé que les stipulations de ces accords ne constituaient pas une atteinte à la politique humanitaire de notre pays, notamment aux règles du droit d'asile. Cette décision est claire !

Monsieur le Président (lit le 14ème considérant de la décision relative aux accords de Schengen) (2) Qu'en concluez-vous ?

Monsieur ROBERT : j'en conclus que l'unanimité requise a été un élément dans le sens de la conformité des accords à la Constitution.

---

(2) Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991.  
Le 14ème considérant est ainsi rédigé :

"Considérant que la portée du principe posé par l'article 2, paragraphe 1, ne peut être appréciée indépendamment des autres stipulations de la convention ; qu'il y a lieu de relever que la suppression du contrôle des personnes aux "frontières intérieures", laquelle n'est au demeurant pas absolue, va de pair avec le transfert de ces contrôles et leur harmonisation aux "frontières externes" des Etats signataires ; qu'en particulier, sont définies les conditions et modalités de franchissement des frontières extérieures, ainsi que les règles uniformes suivant lesquelles doivent être effectués les contrôles ; qu'il est prévu un régime commun de visas de court séjour s'appliquant aux ressortissants d'Etats tiers, qui ne pourra être modifié que d'un commun accord entre les Parties contractantes et auquel il ne pourra être dérogé qu'exceptionnellement ; que les visas pour un séjour de plus de trois mois sont des visas nationaux qui autorisent seulement son titulaire à transiter sur le territoire des autres Parties contractantes sous les réserves mentionnées à l'article 18 ;"

.../...

Monsieur le Président : mais la décision ne va pas jusqu'à conclure qu'une absence d'unanimité impliquerait une contradiction avec la Constitution !

Monsieur ROBERT : cela se déduit, a contrario, du considérant !

Monsieur le Président : je n'en suis pas sûr (il relit le considérant). Ce qu'il faut mettre en avant, c'est surtout la garantie quant à la vie de la nation.

Monsieur ROBERT : si nous admettions une autre solution que la non-conformité, nous aurions statué de manières opposées à moins d'un an d'écart.

Monsieur le Président : la politique commune, c'est la politique de la Communauté. Les accords de Schengen ne peuvent servir, en l'occurrence, que d'élément de comparaison. Enfin, je dois ajouter que la politique de visa est un élément de la souveraineté nationale.

Monsieur ROBERT : il y a, à la fois, une répercussion sur la liberté d'aller et venir et sur la maîtrise de la politique d'immigration.

Monsieur le Président : oui ! Mais le problème est de savoir si on touche à une condition de fond.

Monsieur RUDLOFF : quant à moi, je dois dire, à ce stade, que j'ai du mal à me prononcer. La délivrance d'un visa c'est une "modalité" de l'exercice de la souveraineté nationale. Est-elle suffisante pour justifier une atteinte aux "conditions essentielles" de l'exercice de la souveraineté ?

Monsieur FABRE : le visa ne me paraît pas être seulement une modalité d'entrée et de sortie du territoire. Si on vous refuse la sortie du territoire, c'est une atteinte à l'essentiel, c'est à dire au droit d'aller et venir. Je me souviens que c'était un des problèmes qui se posait quant à l'application des accords d'Helsinki en U.R.S.S., où les ressortissants n'obtenaient pas leur visa de sortie.

Monsieur RUDLOFF : il est évident qu'accepter ou non qu'un étranger entre en France, c'est un acte de souveraineté.

Monsieur FAURE : il faut, en outre, souligner qu'avec l'application des accords de Schengen, il peut être entré par n'importe quel pays voisin signataire de ces accords !

Monsieur ABADIE : on peut toujours se prévaloir du point 5 de l'article 100 C : si l'individu est présumé dangereux -et la jurisprudence est large- ou si sa présence perturbe l'ordre public, on peut lui refuser l'entrée.

.../...

Monsieur FAURE : il n'empêche que si le visa n'est pas exigé, le droit commun c'est qu'il rentre !

Monsieur RUDLOFF : mais les visas doivent demeurer une exception.

Monsieur FAURE : en pratique, le nombre de pays où le visa est exigé est plus important que celui où il ne l'est pas.

Monsieur FABRE : il me paraît clair qu'il y a transfert de l'essentiel de la souveraineté.

Monsieur CABANNES : la logique qui prévaut pour les accords de Schengen va dans le sens évoqué par le professeur ROBERT et le rapporteur. Et, moi aussi, je vais dans le même sens !

Monsieur ABADIE : mais l'alinéa 5 permet de reprendre la souveraineté, la jurisprudence permettrait même de motiver un refus collectif d'entrée sur le territoire.

Monsieur ROBERT : dès lors qu'il n'y aurait plus de visa, les cas de refus ne concerneront plus qu'une infime minorité des personnes se présentant aux frontières !

Madame LENOIR : moi, je persiste à dire que les visas ne constituent pas une condition essentielle d'atteinte à la souveraineté, surtout parce que le traité maintient une compétence propre aux Etats.

Monsieur FAURE : cette compétence ne joue plus que pour des cas individuels.

Monsieur LATSCHA : je souhaite faire quelques remarques sur les visas : leur délivrance est une simple formalité administrative, une mesure de police administrative. Mais je me demande comment Maastricht s'articule, sur ce point, avec les accords de Schengen, qui, eux, n'intéressent qu'une partie des pays de la Communauté.

Monsieur le Secrétaire général (interrogé sur ce point par Monsieur le Président) : il est clair que l'accord de Schengen a une valeur subsidiaire par rapport au traité de Maastricht, dès lors que des règles communautaires seront devenues effectives en application de l'article 100 C. Il est également indiscutable, à l'heure actuelle, que les visas sont une prérogative de l'Etat. Souvent, celui-ci se lie au moyen de conventions bilatérales, pour des raisons multiples tenant à la diplomatie, à la politique générale ou à l'opinion publique. Les refus de visas n'ont pas à être motivés au sens de la loi du 11 juillet 1979. Pour le surplus, les règles sont fixées pour chaque Etat et relèvent des réglementations nationales. Enfin, je dois rappeler au Conseil que dans sa récente décision n° 92-307 du 25 février 1992, il a rappelé que le refus d'admission des étrangers sur le territoire constituait un droit de l'Etat, sous réserve des conventions internationales.

.../...

Monsieur le Président : et, en dehors du visa, quels sont les droits de l'Etat ?

Monsieur le Secrétaire général : dès lors que l'étranger est sur le territoire, l'Etat apprécie au cas par cas. Il peut y avoir expulsion lorsqu'il existe une menace grave pour l'ordre public. Ce contrôle se fait au cas par cas, et les décisions qui en résultent, entrent dans la compétence du juge administratif.

Monsieur le Président : merci.

Monsieur RUDLOFF : il existe une différence entre le refus d'entrée, individuel, lié à une appréciation souveraine de l'Etat et la politique des visas. Ces décisions relèvent, à l'évidence de deux niveaux différents : appréciation ponctuelle dans le premier cas, prérogative liée à la souveraineté nationale dans les deux cas, mais l'établissement du visa est situé à un autre niveau. Peut-on faire un recours contre les refus de visa, Monsieur le Secrétaire général ?

Monsieur le Secrétaire général : oui, c'est possible.

Monsieur FAURE : je dois observer que la généralisation ou la suppression des visas est essentielle : raisonner comme si cela n'était pas important, c'est nier la politique d'immigration !

Monsieur RUDLOFF : il faut établir, en fait, une théorie des conditions essentielles de la souveraineté.

Monsieur le Président : Je vous propose de suspendre la séance quelques minutes (assentiment).

(La séance, suspendue à 16 h 25 est reprise à 16 h 45).

Monsieur le Président : bon ! Reprenons. Je mesure la difficulté du débat, qui ne m'apparaît pas, en l'état, clos ! Le visa est un problème de police ; il ne concerne pas en lui-même l'admission sur le territoire dont l'Etat conserve la maîtrise. Mais la maîtrise globale des visas relève des relations d'Etat à Etat. Elle donne lieu à des négociations bilatérales. Il peut y avoir des réserves pour les cas individuels, même lorsqu'il y a vote à la majorité qualifiée. Mais ce qui est évident, c'est qu'un tel vote aboutit à laisser la maîtrise de la politique des flux migratoires à la compétence d'autres Etats. Malheureusement, cela touche à la souveraineté. En dépit des suites que la décision ne manquera pas d'avoir sur ce point -et qui risqueront d'être terrifiants si on songe à l'exploitation polémique à laquelle certains vont se livrer- il me semble qu'il faut bien constater qu'il y a là une contrariété à la Constitution.

Madame LENOIR : Monsieur le Président, vous me permettrez de ne pas être en accord avec vous. Quels sont les critères que nous avons voulu retenir jusqu'à présent pour apprécier une atteinte à la souveraineté nationale ? J'en vois trois : le domaine

.../...

concerné, la procédure prévue par le traité et le degré d'atteinte concret qui en résulte. Pour la monnaie, les critères conduisent à une contrariété à la Constitution. C'est évident. Mais ici, si les visas font partie d'un domaine essentiel et si la procédure est majoritaire, il n'y a pas d'atteinte insurmontable aux compétences de l'Etat : le refus d'entrée ou de visa lui permet de conserver la maîtrise des flux migratoires. Il n'y a donc pas de transfert de souveraineté.

Monsieur LATSCHA : quant à moi, j'ai bien essayé de sauver cette partie en ayant recours aux stipulations du point 5. Mais je n'y parviens pas. Nous ne pouvons pas ne pas nous situer comme on l'a fait dans la décision du 25 février dernier : il existe un lien entre la politique des visas, les flux migratoires et donc la politique d'immigration et la coopération. Par ce biais, il s'agit bien d'un élément essentiel de la souveraineté.

Monsieur le Président : le problème, c'est que l'engagement international fait perdre la maîtrise de nos relations vis-à-vis d'Etats tiers, non partis au traité de Maastricht. Je pense à la Croatie ou à la Pologne. Le problème, et cela est différent de ce que nous avons vu pour la P.E.S.C., c'est qu'ici il n'y a ni tempérament, ni réciprocité !...

Monsieur LATSCHA : c'est là un argument très fort : il n'y a pas de réciprocité.

Monsieur le Président : et cela touche les rapports d'Etat à Etat.

Monsieur LATSCHA : en effet, la mesure va concerner tous les ressortissants d'un Etat. Ce qui compte, c'est qu'on touche au lien qui existe deux Etats : c'est "global" et pas "individuel" !

Monsieur le Président : pourquoi a-t-on choisi, comme cela, la date de 1996 ?

Monsieur FAURE : il s'agit, peut être, d'aboutir à un meilleur contrôle des flux.

Monsieur ABADIE : Certes, ce sont des rapports d'Etat à Etat, des relations diplomatiques qui sont en jeu. Mais quelle est leur incidence ? Concrètement, elle est très réduite : elle concerne en fait les visas touristiques qui permettent d'entrer et de séjourner trois mois sur le territoire. Les individus, avec ou sans visa, sont dans des situations très proches. Le champ de l'abandon de la souveraineté c'est uniquement le problème des visas touristiques. Il me semble que cela n'est pas essentiel.

Monsieur le Président : votre approche est intéressante.

Monsieur ROBERT : la politique d'immigration touche à la souveraineté nationale, et la différence n'est pas celle que vient d'évoquer Monsieur le Préfet ABADIE. La différence c'est

.../...



que lorsqu'il existe un visa, l'Etat reste maître du flux migratoire ; cela décourage l'immigration clandestine. Dans les cas où il n'y a plus de visas, l'Etat ne possède plus que deux types de "freins", soit il refuse les visas touristiques, mais en pratique on sait pertinemment que ce moyen n'est pas opérant, et ensuite il peut y avoir des refus individuels. Mais, en pratique, l'Etat perd la maîtrise des flux migratoires.

Monsieur ABADIE : le problème est de savoir, concernant la souveraineté nationale, où est la limite ?

Monsieur FAURE : elle est là !

Monsieur ABADIE : non ! Elle serait entre la politique d'ensemble d'immigration et le refus des visas touristiques.

Monsieur FAURE : non ! Pas du tout : le problème ce n'est pas l'existence d'un visa touristique ou pas. Le problème c'est la détermination d'une liste de pays dont on exige que les ressortissants soient ou non munis d'un visa. C'est un élément essentiel du contrôle des flux migratoires, même si ce n'est pas le seul. Nous perdons, avec l'article 100 C point 3, la faculté de prendre une décision. Or, à l'heure actuelle, il existe deux catégories de pays : d'un côté la Suisse, de l'autre le Pakistan, ou -et je suis sûr de ne pas me tromper- l'Irak. Qui ne voit la différence ? Qui ne comprend que ne pas exiger de visa dans le premier cas et en exiger dans l'autre est un élément de la souveraineté de l'Etat ? Si j'étais député, je défendrais cette stipulation. Mais la question n'est pas là : au niveau juridique, c'est clair, il y a une atteinte à la souveraineté !

Monsieur ABADIE : ne faut-il pas chercher à éviter l'affichage ?

Monsieur FAURE : non ! C'est essentiel, et vous voudriez qu'on évite d'en parler !

Monsieur FABRE : ne faut-il pas donner lecture du projet ?

Monsieur CABANNES : mais puisqu'il y a des variantes, ne faut-il pas d'abord voter sur le principe ?

Monsieur le Président : s'il y avait eu dans le traité des réserves ou des exceptions, le Conseil aurait pu apprécier ! Mais ce n'est pas le cas ; quel que soit l'impact de la décision sur l'opinion publique, on ne peut abandonner la politique des visas à une majorité qualifiée d'Etats. Il n'y a rien à faire !

Monsieur FABRE : passons au vote !

Monsieur FAURE lit le projet de la page 27 à la page 31 en haut.

Madame LENOIR : je souhaite expliquer ma position : elle se situe par rapport à la politique jurisprudentielle d'ensemble de notre Conseil : il n'y a pas ici de mise en cause de la politique

.../...

d'immigration et le contrôle des flux n'est pas affecté par les stipulations du traité. Dès lors, je suis contre le projet.

Monsieur ABADIE : moi aussi, je mesure là les limites de notre raisonnement : elles sont atteintes ! On ne touche pas ici à l'essentiel de la souveraineté et l'effet de la stipulation est purement mineur !

Monsieur CABANNES : moi je suis favorable au texte du projet de décision. Mais ne pourrait-on minorer un peu, dans la rédaction, la portée de la stipulation de l'article 100 C ?

Monsieur le Président : ça me paraît difficile ! Même si je partage votre souci. Et puis, il y a, à la fin, le "pourrait conduire" qui répond à votre attente, Monsieur CABANNES. Compte tenu de la variante n° 1, je mets aux voix le texte du projet.

(Tous les conseillers votent pour, sauf Monsieur ABADIE et Madame LENOIR).

Monsieur FAURE lit le dispositif.

Monsieur le Président : sur l'ensemble ? Je rappelle qu'il est possible d'adopter l'ensemble même si le cours du débat en a été hostile à une partie.

(Le vote est acquis à l'unanimité).

La séance est levée à 17 h 40.