

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

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

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

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

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

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

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

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

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

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

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

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

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

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

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

européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ;

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

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

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

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

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

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

11. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice » ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

38. Considérant, en premier lieu, que l'article IV-444 instaure, comme il a été dit, une procédure de révision simplifiée du traité ; qu'il prévoit la transmission aux parlements nationaux de toute initiative prise en ce sens et ajoute que : « En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne... n'est pas adoptée » ;

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

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

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

- SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITÉ :

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

- SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

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

D É C I D E :

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

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

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

## Cahiers du Conseil constitutionnel n° 18

Décisions et documents du Conseil constitutionnel

### ***Jurisprudence***

Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004

#### **Traité établissant une Constitution pour l'Europe**

En application de l'article 54 de la Constitution, le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel du « *traité établissant une Constitution pour l'Europe* » dès la signature de celui-ci à Rome, le 29 octobre 2004, par les chefs d'Etat ou de gouvernement des 25 pays membres.

- Le Conseil constitutionnel a constaté que ce traité ne crée pas un Etat fédéral et n'implique pas que la Constitution française cesse, dans l'ordre juridique interne, de se situer au sommet de la hiérarchie des normes.

*La « Constitution pour l'Europe » reste un traité.* L'Union n'a qu'une compétence d'attribution et ses compétences lui sont conférées par un consentement unanime et révocable des États membres. Elle ne peut être établie et révisée que par accord entre les seuls États membres. La dimension confédérale de l'Union est au demeurant attestée par la mention explicite d'un droit de retrait volontaire de tout État membre (art. I-60).

Les Etats membres continuent à prendre, par des actes soumis à ratification nationale, les décisions fondatrices de l'Union (fixation de ses compétences et de ses règles de fonctionnement, définition de ses moyens financiers, adhésions).

La révision de la Constitution française ne pourrait à elle seule parvenir à conférer valeur supra-constitutionnelle à la « Constitution pour l'Europe » établie par le traité, car le constituant national ne peut hisser aucun droit au-dessus de celui qu'il proclame.

Quatre séries de questions ont été examinées.

#### **I) La primauté du droit de l'Union**

L'article I-6 du traité établissant une Constitution pour l'Europe proclame en ces termes la primauté du droit de l'Union sur celui des Etats membres :

« *La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres* ».

La conférence intergouvernementale des 17 et 18 juin 2004 « constate », dans la première déclaration annexée à son acte final, que cet article « *reflète la jurisprudence existante de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance* ».

C'est la première fois qu'un traité européen énonce expressément ce principe.

Celui-ci n'en a pas moins été appliqué de la façon la plus extensive par la Cour de justice des Communautés européennes (A). Il a été reconnu, quoique sous une réserve, par le Conseil constitutionnel (B). Le traité n'en appelle pas pour autant une révision constitutionnelle (C).

#### A) La jurisprudence de la CJCE sur le principe de primauté

Selon la Cour de Justice, un Etat membre ne peut exciper, pour se soustraire à ses obligations d'application ou de transposition du droit communautaire dans les délais prescrits par les actes communautaires, ni de ses règles législatives et réglementaires, ni même de son droit constitutionnel.

Ainsi, en 1970, dans son arrêt du 17 décembre (Internationale Handelsgesellschaft, aff. 11/70, Rec. 1970 p. 1135), la Cour écarte la possibilité d'opposer au droit communautaire les droits fondamentaux garantis par une constitution nationale.

En 1978, dans son arrêt « Simmenthal » (9 mars 1978, aff. 106/77, Rec. p. 64) la Cour juge que « *tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire* ».

En avril 1978, la Cour considère qu'un Etat membre défendeur « *ne saurait exciper de difficultés internes ou des dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non respect des obligations et délais résultant de directives communautaires* » (Commission c/ Italie, 11 avril 1978).

En 2000, dans un arrêt "Kreil" (arrêt du 11 janvier 2000, aff. C-285/98, Rec. p. I-95), la Cour juge que le respect de l'égalité de traitement entre hommes et femmes imposé par une directive du Conseil s'oppose à l'application des dispositions constitutionnelles et législatives du droit allemand excluant les femmes des emplois militaires comportant l'utilisation d'armes.

#### B) La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel sur les relations entre droit constitutionnel et droit communautaire dérivé.

Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans les décisions rendues le 10 juin et les 1er et 29 juillet 2004, sont opposables à la transposition d'une directive communautaire les dispositions expresses de la Constitution française propres à cette dernière. Les autres règles constitutionnelles doivent « céder le pas » à l'application ou à la transposition du droit communautaire.

Cette jurisprudence a été dégagée à propos :

- de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, cons. 5 à 9) ;
- de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (décision n° 2004-497 DC du 1er juillet 2004, cons. 18 et 19) ;
- de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique (décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, cons. 4 à 7) ;
- de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, cons. 7 et 8).

Pour le Conseil constitutionnel, la primauté du droit communautaire joue bien en droit français, et dispose même d'un fondement constitutionnel (art. 88-1), sauf dispositions spéciales contraires dans la Constitution.

En dépit de sa formulation concise, le considérant de principe utilisé dans cette jurisprudence n'introduit une « réserve de constitutionnalité » à l'égard du fond des dispositions législatives nationales tirant les conséquences nécessaires d'une directive communautaire que si celle-ci contredit des dispositions non seulement expresses de la Constitution française, mais spécifiques à cette dernière.

C'est ce que juge implicitement mais nécessairement la décision « bioéthique ».

C) L'article I-6 du traité n'est pas pour autant contraire à la Constitution

Une chose est qu'il existe une jurisprudence extensive de la CJCE en faveur de la suprématie, de l'immédiateté et de l'uniformité du droit communautaire : après tout, c'est bien le rôle de la Cour de justice que d'assurer leur pleine efficacité aux traités européens et au droit dérivé.

Cette jurisprudence audacieuse a été comprise en raison de la finalité de l'action de la CJCE. Elle n'a pas été pour autant suivie par toutes les cours suprêmes et constitutionnelles nationales. En France même, le Conseil d'Etat (« Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres », 3 décembre 2001) fait prévaloir les dispositions précises de la Constitution sur le droit européen communautaire ou conventionnel.

Tout autre chose est d'inscrire pour la première fois le principe de la primauté du droit de l'Union, avec la portée sans réserve que lui confère la jurisprudence de la CJCE, dans un traité qui se veut la Constitution de l'Europe.

L'article I-6 du traité, isolé de son contexte, obligerait en effet toute autorité administrative ou juridictionnelle nationale, y compris une Cour constitutionnelle, à écarter immédiatement et spontanément toute règle de droit nationale, y compris constitutionnelle, s'opposant à la réception du droit communautaire.

Admettre la constitutionnalité de l'article I-6, indépendamment de son contexte, placerait le Conseil constitutionnel en contradiction avec ses décisions de l'été 2004.

En effet, à s'en tenir à l'article I-6 et à la jurisprudence de la CJCE à laquelle il se réfère (voir ci-dessus), aucune disposition constitutionnelle, même expresse et particulière à la France, ne pourrait plus faire obstacle à la transposition d'une « *loi cadre* » (expression qui se substitue à celle de directive en vertu du traité constitutionnel).

Si, conformément à la jurisprudence de l'été 2004, la « porte constitutionnelle » a été aux neuf dixièmes ouverte par l'article 88-1 à la réception immédiate du droit communautaire dans l'ordre juridique interne, l'article I-6, pris au pied de la lettre, obligerait à l'ouvrir toute grande.

En conséquence, donner ses pleins effets à l'article I-6 du traité exigerait que le Constituant élargisse son consentement, ce qui appellerait une révision constitutionnelle.

b) Cependant, on ne peut lire l'article I-6 que conformément à l'intention des parties (qui ont voulu que l'Union fonctionne sur le mode communautaire et non sur le mode fédéral) et, comme il convient pour une convention, en le combinant avec les autres dispositions du traité.

Or celles-ci font une large part aux traditions juridiques nationales.

Il résulte en effet de l'ensemble des stipulations du traité, en particulier de son article I-5 (sur les rapports entre l'Union et les Etats membres), des explications du *praesidium* qui y sont annexées, ainsi que de la commune intention des parties, reflétée par les travaux préparatoires à sa signature, que ce traité ne modifie pas la nature de l'Union européenne.

Celle-ci reste constituée d'Etats ayant choisi librement d'exercer en commun des compétences élargies sur le mode communautaire et non sur le mode fédéral. Elle respecte, selon les termes de l'article I-5, l'identité des Etats membres « *inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles* ».

Le principe de primauté du droit de l'Union, réaffirmé par l'article I-6 du traité, s'entend par conséquent dans ces limites.

En conclusion, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans ses décisions de l'été 2004, et plus précisément dans sa décision bioéthique (qui représente l'état le plus achevé de cette jurisprudence), la primauté du droit de l'Union reste inopposable, dans l'ordre juridique

interne, aux dispositions de la Constitution française inhérentes à ses structures fondamentales.

Il en résulte qu'une révision n'est pas nécessaire pour intégrer le principe de primauté, puisque, ainsi compris, il est déjà consacré par la Constitution à son article 88-1.

Les inconvénients pratiques d'une telle lecture pour la cohérence de la construction européenne sont négligeables, car la réserve de constitutionnalité qu'elle laisse subsister, conforme à la décision bioéthique, ne touche qu'un petit nombre de matières (laïcité, égalité d'accès aux emplois publics, délai d'un mois imparti au Conseil constitutionnel pour statuer..) sur lesquelles il est fort douteux que l'Union entende interférer.

## **II) La Charte des droits fondamentaux de l'Union**

Telle que « proclamée » le 7 décembre 2000 lors du Sommet de Nice, la « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » n'avait pas valeur normative. En revanche, l'inclusion de la Charte dans le traité «établissant une Constitution pour l'Europe » et l'entrée en vigueur de ce dernier en feraient un volet important du droit originaire de l'Union.

Une analyse attentive de la Charte permet de conclure à la non contrariété à la Constitution de ses dispositions prises une par une (A).

Cette analyse conduit aussi à considérer que les contraintes auxquelles la Charte soumettra les pouvoirs publics français n'affecteront pas les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale (B).

### **A) En ce qui concerne le contenu de la Charte**

L'article II-70 mérite une attention particulière eu égard à l'importance et à la spécificité que le principe de laïcité revêt en France.

#### **1) L'article II-70 et le principe de laïcité de la République**

En vertu de l'article 1er de la Constitution, la France est une République laïque. Cette disposition interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles légales régissant les relations mutuelles entre personnes de droit public et particuliers.

Or le paragraphe 1 de l'article II-70 du traité reconnaît le droit à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester, par ses pratiques, sa conviction religieuse en public.

A défaut d'être limité, ce droit serait contraire au principe constitutionnel rappelé ci-dessus.

Toutefois, en vertu du § 3 de l'article II-112 : « *Dans la mesure où la Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention* ».

Les explications du praesidium relatives à l'article II-70 précisent que le droit garanti par cet article a le même sens et la même portée que celui garanti par l'article 9 de la Convention et se trouve sujet aux mêmes restrictions, tenant notamment à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publics, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Ce n'est pas indifférent car, aux termes du § 7 de l'article II-112 : « *Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres* ».

Or l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque Etat membre.

Elle a ainsi pris acte de la valeur du principe de laïcité inscrit dans plusieurs traditions constitutionnelles nationales et reconnu aux Etats une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, pour concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité.

Cette jurisprudence a été confirmée avec éclat en juin 2004 (CEDH, 29 juin 2004, Leyla Sahin c/ Turquie). Se prononçant sur l'interdiction faite aux étudiantes turques d'avoir la tête couverte, la Cour de Strasbourg juge qu'une telle prohibition n'est pas contraire à l'article 9 de la Convention.

De plus, la Cour donne raison au juge constitutionnel turc qui voit dans la laïcité une garantie de l'égalité des citoyens devant la loi, ainsi que de la liberté de croyance de chaque usager « *pour autant qu'elle relève du for intérieur* ».

Cette position de la Cour européenne des droits de l'homme est décisive car, en vertu des explications relatives à l'article II-112, sa jurisprudence détermine, au même titre que la Convention, le sens et la portée des droits garantis par celle-ci.

La jurisprudence de la CEDH relative au principe de laïcité s'impose d'autant plus sûrement pour l'application de la Charte que le § 6 de son article II-112 dispose que « *Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte...* ».

Dans l'ensemble de ces conditions, le § 1 de l'article II-70 n'est pas contraire au principe de laïcité résultant de l'article 1er de la Constitution.

## 2) Les autres dispositions de la Charte

Aucune autre disposition de la Charte n'est non plus contraire par elle-même à la Constitution.

Toutefois, si aucune des dispositions de la Charte ne méconnaît la Constitution française, plusieurs d'entre elles, considérées isolément, ajoutent aux droits et principes reconnus par celle-ci.

Il en est ainsi notamment :

- de l'article II-68, en vertu duquel, sauf motif légitime prévu par la loi, tout traitement de données personnelles est subordonné au consentement de la personne concernée ;
- de son article II-75 qui énonce que « *toute personne a le droit d'exercer une profession librement choisie et acceptée* » sans prévoir explicitement que des considérations d'ordre public ou tenant aux intérêts supérieurs de la Nation puissent faire obstacle à l'exercice de certaines professions compte tenu des antécédents de l'intéressé ;
- de l'article II-78, relatif au droit d'asile, dans la mesure où il donne le droit d'asile à d'autres étrangers que ceux qui, étant persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté, bénéficient d'une protection constitutionnelle en vertu du quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;
- des dispositions de l'article II-84 relatives à la liberté d'expression de l'enfant ;
- de l'article II-85 sur le droit à participation des personnes âgées à la vie culturelle ;
- de l'article II-93 sur le droit de toute personne à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant ;
- de l'article II-98 qui impose un « *haut niveau de protection des consommateurs* » ;
- de l'article II-101, relatif à la procédure administrative, qui subordonne l'intervention de mesures individuelles défavorables à la règle du contradictoire et à une obligation de motivation, alors que de telles formalités n'ont été jugées de niveau constitutionnel que pour

les sanctions ayant le caractère de punitions (n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 40 ; n° 2004-497 DC du 1er juillet 2004, cons. 14);

- de l'article II-107 qui impose, devant tous les tribunaux, que la « *cause soit entendue publiquement* », alors que cette exigence n'a été reconnue de niveau constitutionnel que pour un procès pénal susceptible de conduire à une privation de liberté (n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, cons. 117);

- de l'article II-110 qui étend aux jugements prononcés dans l'ensemble des pays membres de l'Union le principe selon lequel : « *Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement pénal définitif* », alors que l'extension du principe « *non bis in idem* » à l'ensemble de l'Union pourrait, s'il englobait aussi les procédures disciplinaires, affecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans le cas des délits et des crimes commis contre la sécurité de l'Etat.

#### B) En ce qui concerne les effets de la Charte sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale

Tous ces droits et principes, de rang non constitutionnel en droit français, régiraient non seulement les institutions de l'Union européenne, mais encore, en vertu de l'article II-111, les Etats membres « *lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union* ».

En raison de la primauté quasi générale du droit de l'Union sur celui des Etats membres (voir ci-dessus), seraient donc soumis à ces droits et principes les actes des autorités publiques françaises, en particulier les lois votées par la représentation nationale, dès lors qu'ils « *mettent en oeuvre* » le droit de l'Union européenne.

Or la jurisprudence de la CJCE a toujours été dans le sens d'une interprétation large de l'expression « *mettre en oeuvre le droit communautaire* » : les autorités nationales mettent en oeuvre le droit de l'Union du seul fait qu'elles prennent des mesures entrant dans le champ d'application de ce droit.

Les contraintes en résultant pour la souveraineté nationale seront d'autant moins négligeables que, du fait de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, rendue obligatoire par l'article I-9 du traité, la Cour européenne des droits de l'homme, organe extérieur à l'Union, acquerra, pour ceux des droits et principes énoncés par la Charte qui sont directement inspirés de la Convention, des pouvoirs nouveaux de régulation de l'activité des autorités nationales.

En raison du nombre et de la nature des actes de droit interne ainsi concernés, de la portée des obligations nouvelles auxquelles seraient désormais assujettis le législateur français et les autres autorités nationales, de la place de la Charte dans la hiérarchie des normes juridiques et de la double tutelle juridictionnelle supranationale à laquelle la France serait soumise dans des domaines nouveaux, inhérents pour certains d'entre eux à l'exercice de la souveraineté nationale, et au regard de critères nouveaux, la ratification de cette dernière n'affecterait-elle pas alors les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ?

Dans cette appréciation de l'impact de la Charte sur la « *marge de manoeuvre* » des autorités nationales (en tant qu'elles mettent en oeuvre le droit de l'Union), il faut cependant faire intervenir les clauses de limitation incluses dans le traité, ainsi que dans les explications du *praesidium* annexées à la Charte, lesquelles, en vertu du préambule de celle-ci et du § 7 de l'article II-112, « *doivent être dûment prises en considération* » par toute juridiction et ont donc la même valeur juridique que le traité.

Par leur portée et leur diversité, ces clauses permettent de conclure par la négative à la question posée.

#### a) Limitations particulières

- Comme il résulte de leur place dans la Charte et de leurs propres termes, les articles II-101 à II-104 ne concernent que les « *institutions, organes ou organismes de l'Union* », et non les Etats membres, même lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union.

- Si le champ d'application de l'article II-107 du traité, relatif au droit au recours effectif et à un tribunal impartial, est plus large que celui de l'article 6, § 1, de la CEDH, puisqu'il ne concerne pas seulement les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé d'une accusation en matière pénale, il résulte des explications annexées à la Charte que l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans les cas déjà admis par la Cour de Strasbourg (dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale ; lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent ; lorsque, eu égard aux circonstances, la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice...).

- En outre, si, aux termes de l'article II-110 : « *Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement pénal définitif* », cette disposition, qui retient la notion d'identité d'infractions et non celle d'identité de faits, ne concerne, selon les explications annexées, que le droit pénal et ne peut donc trouver à s'appliquer aux sanctions administratives ou disciplinaires.

#### b) Limitations générales

- Première remarque et non des moindres : la Charte reste sans incidence sur les compétences de l'Union (§ 2 de l'art. II-111). La CJCE ne devient donc pas, en vertu de la deuxième partie du traité, le protecteur de droit commun des droits énoncés dans la Charte. Elle ne l'est que dans la limite des compétences de l'Union.

- Si elle comporte des droits directement invocables devant les juridictions, la Charte comprend surtout, dans celles de ses dispositions qui ne sont pas de rang constitutionnel en droit français, des principes constituant des objectifs. Or ces objectifs ne peuvent être invoqués que contre des actes de portée générale assurant ou contrariant leur mise en oeuvre (§ 5 de l'art. II-112 éclairé par les explications du praesidium). Il en est ainsi de la plupart des dispositions de la Charte relevant des « deuxième et troisième générations des droits de l'homme ». Au nombre de tels « principes » (imposant des obligations de moyens, mais non de résultats) figurent notamment le « *droit de travailler* » (II-75), le « *droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle* » (II-85), le « *principe du développement durable* » (II-97) et le « *niveau élevé de protection des consommateurs* » (II-98).

- Conformément au § 4 de l'article II-112 du traité, dans la mesure où la Charte « *reconnait des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres* », ces droits « *doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions* ». Il en est ainsi des articles 1er à 3 de la Constitution française qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance (n° 99-412 DC du 15 juin 1999, cons. 5 et 6, Charte européenne des langues régionales et minoritaires).

- Comme on l'a déjà dit à propos de l'article II-70, mais cette observation, déterminante, vaut pour toute la Charte, la clause générale de limitation énoncée au § 1 de l'article II-112 prévoit que « *Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* ». Or les explications du praesidium annexées à la Charte précisent que ces « *intérêts généraux reconnus par l'Union* » s'entendent notamment des intérêts protégés par le § 1 de l'article I-5, aux termes duquel : « *L'Union respecte ... l'identité nationale (des Etats membres) inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ... Elle respecte les fonctions essentielles des Etats, notamment celles qui ont pour objet d'assurer leur intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale* ».

En conclusion, ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, la Charte n'appelle de révision de la Constitution.

Il est cependant clair que toute interprétation jurisprudentielle future des Cours de Luxembourg ou de Strasbourg allant au-delà des dispositions de la Charte ou restreignant la portée de ses clauses de limitation particulières ou générales conduirait à altérer les données au vu desquelles s'est prononcé le Conseil constitutionnel pour arriver à la conclusion que la deuxième partie du traité n'appelait pas de révision.

### **III) Les politiques de l'Union et la souveraineté nationale**

Si le traité ne procède pas à une extension substantielle du domaine des compétences de l'Union (à la différence des traités de Maastricht et d'Amsterdam), il modifie en revanche profondément le mode d'exercice de ces compétences (A). Ces modifications sont susceptibles, dans leur principe même, d'affecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale (B). C'est en effet ce que fait apparaître l'analyse détaillée du traité (C).

#### **A) Les modifications apportées par le traité constitutionnel aux politiques de l'Union.**

a) Le traité fait relever, sauf exception, la loi européenne (ancien règlement communautaire) et la loi-cadre européenne (ancienne directive communautaire) de la « procédure législative ordinaire », ce qui a pour effet de renforcer considérablement le rôle du Parlement européen. Celui-ci acquiert donc, sur la plupart des sujets, sinon le « dernier mot », du moins le pouvoir d'empêcher et d'amender.

Comme l'ancienne « codécision », la procédure législative ordinaire (art. I-34 et III-396) place sur le même pied le Parlement et le Conseil : « *Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire* » (art. I-20 § 1). Mais, alors que le traité de Maastricht n'introduisait la codécision que dans un certain nombre de matières, le « traité établissant une Constitution pour l'Europe », poursuivant dans la voie ouverte par le traité d'Amsterdam, fait de la « procédure législative ordinaire » la règle de droit commun pour l'adoption des actes législatifs.

b) Le traité fait passer de la « méthode intergouvernementale » à la « méthode communautaire » les matières relevant jusqu'ici des deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune) et troisième pilier (espace de liberté, de justice et de sécurité), avec des adaptations dans le premier cas. Il supprime en conséquence la structure en piliers.

c) Le traité confère la personnalité juridique à l'Union européenne (art. I-7) qui absorbe la Communauté européenne et peut désormais conclure des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales dans ses domaines de compétences.

d) Le traité double le nombre de domaines (aujourd'hui une quarantaine) dans lesquels le Conseil vote à la majorité qualifiée.

Il redéfinit aussi cette majorité qualifiée comme rassemblant 55 % des Etats (ce pourcentage étant porté à 72 % si le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission européenne ou du ministre des affaires étrangères de l'Union) représentant 65 % de la population de l'Union (art. I-25). Une minorité de blocage ne peut comprendre moins de quatre Etats membres. La majorité qualifiée est donc réputée atteinte si les pays opposants sont moins de quatre.

e) Il place sous le régime de la majorité qualifiée et de la codécision la plupart des matières relevant de l' « espace de liberté, de sécurité et de justice » (antérieurement : « justice et affaires intérieures »), alors que la règle était jusqu'ici, dans ce domaine, l'unanimité du Conseil sans intervention du Parlement européen.

f) Les décisions européennes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) seront prises par le Conseil européen ou le Conseil à l'unanimité, sauf dans certaines matières moins cruciales où seule la majorité qualifiée sera exigée. Une « clause passerelle »

(art. I-40 § 7) permettra cependant au Conseil européen de décider à l'unanimité d'autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans d'autres cas.

g) Enfin, le traité comprend nombre d'autres « clauses passerelles » permettant au Conseil européen ou au Conseil, statuant à l'unanimité, de faire relever de la procédure législative ordinaire des matières en principe soumises à une procédure décisionnelle spéciale. Une « clause passerelle générale » figure même à l'article IV-444 sous l'appellation de « *révision simplifiée* ». Elle ne peut être mise en oeuvre qu'à défaut d'opposition des parlements nationaux, mais n'exige pas de ratification nationale.

B) Les points d'achoppement entre ce réaménagement des compétences de l'Union et la souveraineté nationale.

En vertu de l'article 88-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003 :

*« Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne.*

*Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.*

*La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne ».*

Au regard de la jurisprudence Maastricht et Amsterdam, appellent une nouvelle révision constitutionnelle les clauses du traité qui opèrent, au profit de l'Union européenne, des transferts de compétences mettant en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale :

- soit que ces transferts interviennent dans un domaine autre que ceux ayant fait l'objet de transferts antérieurs,
- soit que ces clauses fixent d'autres modalités que celles auxquelles fait référence l'article 88-2.

Appellent en conséquence une révision :

- Les nouvelles compétences transférées dans des domaines « éminemment régaliens » ;
- Le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée (dès l'entrée en vigueur du traité ou par application d'une « clause passerelle ») des règles de vote en Conseil des ministres, dans des matières régaliennes ;
- L'intervention désormais décisionnelle du Parlement européen (dès l'entrée en vigueur du traité ou par application d'une « clause passerelle ») dans des matières régaliennes ;
- Dans les mêmes matières, la perte du pouvoir d'initiative de chaque Etat membre au profit de la seule Commission ou d'un groupe d'Etats membres ;
- Dans les mêmes matières, la modification des procédures décisionnelles fixées par les dispositions des traités auxquelles fait référence l'article 88-2 de la Constitution.

Comme l'avait déjà jugé le Conseil constitutionnel pour le traité d'Amsterdam (n° 97-384 DC du 31 décembre 1997, cons. 24), les « clauses passerelles » posent un problème de constitutionnalité en dépit du caractère seulement éventuel de leur mise en oeuvre.

En effet, en transformant la nature des procédures décisionnelles de l'Union dans des matières inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale, elles affecteraient les conditions essentielles de cet exercice sans imposer, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale susceptible de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Le « principe de subsidiarité », dont les conditions de mise en oeuvre sont précisées par un protocole annexé au traité constitutionnel, reçoit une nouvelle formulation. Dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, celle-ci ne doit intervenir que « *si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional ou local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » (article I-11). Mais, pas davantage qu'en 1997, le seul respect de ce principe ne permet de faire obstacle à ce que les transferts de compétence autorisés par le traité revêtent une ampleur et interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

C) Articles du traité affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

L'application précise des critères dégagés par les décisions Maastricht I (1992) et Amsterdam (1997) au texte du présent traité conduit à dresser une liste longue et complexe des dispositions appelant une révision.

On renverra pour plus de détails à la décision n° 2004-505 DC. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle illustre chaque catégorie de dispositions appelant une révision par les exemples le plus significatifs.

**IV) Les nouvelles prérogatives reconnues par le traité aux Parlements nationaux au niveau de l'Union**

En sens inverse - celui d'une meilleure prise en compte des souverainetés nationales - le traité constitutionnel donne de nouveaux droits aux parlements nationaux.

Trois d'entre eux posent un problème de constitutionnalité dans la mesure où il n'existe aujourd'hui aucune base constitutionnelle (du type de ce que prévoit l'article 88-4 pour la consultation des assemblées parlementaires sur les propositions d'actes communautaires) pour l'exercice de telles prérogatives parlementaires :

- opposition à une « révision simplifiée » du traité,
- saisine du Conseil, du Parlement européen ou de la Commission en vue d'assurer le respect du principe de subsidiarité,
- saisine de la Cour de justice aux mêmes fins.

a) L'article IV-444 instaure une procédure de révision simplifiée du traité.

Il prévoit la transmission aux parlements nationaux de toute initiative prise sur ce fondement et ajoute que : « *En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne... n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision* ».

L'article 6 du protocole n° 1 indique, pour sa part, que, lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article IV-444, les parlements nationaux sont informés au moins six mois avant qu'une décision ne soit adoptée.

b) Le second alinéa du 3 de l'article I-11 prévoit que les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union conformément au protocole n° 2.

Celui-ci définit la procédure qui leur permettra d'exercer cette mission en ce qui concerne les projets d'actes législatifs européens et institue, à cet effet, un certain nombre de règles.

Son article 6, pris pour l'application de l'article 3 du protocole n° 1, prévoit que toute assemblée parlementaire peut, dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle lui est transmis un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

L'article 7 du protocole n° 2 dispose que les institutions concernées tiennent compte des avis motivés qui leur sont ainsi adressés. Il prévoit, à cet égard, que le projet devra être réexaminé dès lors qu'un tel avis motivé rassemblera au moins un tiers des voix des parlements nationaux (ou un quart de ces voix dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale ou dans celui de la coopération policière), chaque parlement national disposant de deux voix et chacune des chambres d'un parlement bicaméral d'une voix.

c) L'article 8 du même protocole ajoute que la Cour de justice, compétente pour se prononcer sur les requêtes formées pour violation du principe de subsidiarité, pourra également se prononcer sur un recours transmis par un Etat membre « *conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci* ».

Les nouvelles prérogatives conférées par le traité aux parlements nationaux ne soulèvent pas de problème tant qu'elles ne supposent pas une délibération décisive (autre que l'élection de représentants). Il en est ainsi de la plupart des « participations » prévues par le traité, mais non des trois précédentes qui imposent un vote en bonne et due forme.

En effet, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel au tout début de la Vème République (n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, n° 59-3 DC du 25 juin 1959), le Parlement français ne peut procéder qu'aux votes prévus par la Constitution (loi, motion de censure, règlement interne, résolution de l'article 88-4...). Notons que la contrariété ici relevée entre le traité et la Constitution est d'une nature particulière puisque c'est au silence de la Constitution que se heurte en l'espèce le traité. La non conformité ne fait cependant aucun doute, puisque, par ce silence, la Constitution s'oppose à ce que soient exercés les trois droits précités, que le traité a pourtant entendu garantir.

Ajoutons que la révision permettra en outre de préciser comment le pouvoir d'opposition à une révision simplifiée est exercé par les chambres (par exemple : faut-il un vote en termes identiques ? L'Assemblée nationale a-t-elle le dernier mot en cas de désaccord ?).

Elle permettra aussi le « toilettage » de l'article 88-4.