

LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 1^{ER} MARS 2005 MODIFIANT LE TITRE XV DE LA CONSTITUTION (OU LA REVISION SUSPENDUE)

Michel Verpeaux*

RESUME

Loi constitutionnelle sur l'adaptation de la Constitution française au Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Curiosités et conditionnements.

MOTS-CLES: Révision. Constitution. France. Conditionnements. Traité. Europe.

Quelle que soit l'issue du référendum du 29 mai prochain, la Constitution, révisée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, ne sera pas modifiée. Elle comprendra toujours les dispositions nécessaires à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004 ainsi que celles destinées à s'appliquer lorsque et si le traité entre en vigueur, puisque cette entrée de vigueur dépend de la ratification par tous les Etats membres de l'Union. Ce n'est que dans l'hypothèse d'un refus définitif de ce traité qu'il faudrait envisager d'abroger les dispositions nouvelles. En revanche, l'introduction d'une nouvelle catégorie de référendums nationaux avant toute adhésion d'Etats à l'Union a vocation à s'appliquer, quel que soit le cas de figure français ou étranger. Cette disposition, éminemment politique, sera peut-être la seule qui subsistera de cette révision constitutionnelle adoptée de manière à adapter la Constitution française à la «Constitution européenne».

Le Gouvernement français n'a pas attendu longtemps pour se soumettre aux exigences du Conseil constitutionnel exprimées dans la décision 505 DC du 19 novembre 2004 relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.¹ Dans cette hâte, il semble que le Premier ministre et le Président de la République ont eu chacun leur part, ce qui correspond en définitive aux conditions de l'initiative de la révision constitutionnelle posées de l'article 89.²

* Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Docteur en Droit, auteur des ouvrages dans le domaine du droit constitutionnel et du contentieux constitutionnel, Directeur du Centre de recherches de droit constitutionnel à la même Université.

Le processus mis en route par la saisine du Conseil constitutionnel du traité constitutionnel sur le fondement de l'article 54 poursuit son chemin, sur le modèle de celui suivi en 1992 pour le traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 et, plus accessoirement, de celui du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, et devrait s'achever par le référendum du 29 mai 2005, quel que soit le sens du vote des Français à cette occasion.³

C'est dès le 3 janvier 2005 que le Conseil des ministres a adopté le projet de loi de révision de la Constitution française qui ouvre la voie à la ratification du nouveau traité. Ce projet de loi a été soumis pour avis au Conseil d'Etat qui s'est prononcé en Assemblée générale le 16 décembre 2004 sans que la teneur de cet avis soit rendue publique.

Le Gouvernement a choisi de déposer en premier lieu son texte devant l'Assemblée nationale, ce qui n'est pas une obligation constitutionnelle pour toutes les révisions constitutionnelles, comme l'a montré, a contrario, l'examen de la loi constitutionnelle n. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Comme le Président de la République avait pris l'engagement de soumettre le projet de loi autorisant la ratification au référendum, le choix de l'adoption définitive du projet de loi constitutionnelle par le Congrès était sans doute le plus logique, ce que confirme le décret du 18 février 2005.⁴ Le texte du projet de loi a été examiné dès le 25 janvier 2005 à l'Assemblée nationale, où les partisans d'une ratification du traité, et donc de la révision, ont été largement majoritaires et ont adopté le texte le 1^{er} février 2005. Le Sénat, saisi dès le 15 février, a également pris très peu de temps pour l'adopter le 17 février, sans modifier le texte transmis par l'Assemblée nationale.⁵ C'est par 730 voix « pour » contre 66 voix « contre » que le projet de loi constitutionnelle a été adopté par le Congrès le 28 février, en même temps que celui relatif à la Charte de l'environnement.

C'est un texte de quatre articles qui a été adopté, ne modifiant, du moins en apparence, que le Titre XV de la Constitution, qui est intitulé, dans sa rédaction actuelle « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ». ⁶ Le Gouvernement a préféré engager une révision sans aucun ajout ou « scorie » venant perturber la logique de son texte. Contrairement à ce que certains avaient pu imaginer, les dispositions constitutionnelles relatives, par exemple, à l'article 34 et aux compétences du Parlement, n'ont pas été modifiées, du moins en ce qui concerne ces dernières, dans le Titre V relatif aux rapports entre le Parlement et le gouvernement.⁷

Le texte présente la particularité d'être divisé en trois parties, les articles 1 et 2 d'une part, l'article 3 d'autre part et enfin l'article 4. La distinction entre les articles 1 et 2 et l'article 3 repose sur l'entrée en vigueur du traité de Rome du 29 octobre 2004. Sont ainsi adoptés, dans cette même loi constitutionnelle, un texte provisoire et un texte définitif. Quant à l'article 4 relatif aux référendums nécessaires à l'adoption des projets de loi autorisant la ratification de traités d'adhésion d'Etats à l'Union européenne, son statut

est encore plus complexe car il a vocation à s'appliquer à la fois jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution, et après cette date. En effet, alors que la loi constitutionnelle ne prévoit, selon son intitulé, de modifier que le titre XV, elle contient aussi des dispositions qui ne constituent pas la conséquence nécessaire de la décision 505 DC, en ce qu'elles traduisent un engagement d'ordre politique du Président de la République d'organiser des référendums d'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne et qu'elles se sont greffées sur celles nécessaires à la ratification du traité.⁸

Le texte de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 apparaît tout à la fois comme un texte juridiquement et politiquement nécessaire et comme un texte révisant au plus juste la Constitution.

I UNE RÉVISION NÉCESSAIRE ET CONTESTABLE.

Comme en 1992, la révision de 2005 est nécessaire à la future ratification du traité. Elle constitue une étape entre la décision du Conseil constitutionnel déclarant certaines stipulations du traité incompatibles avec la Constitution française et cette ratification. Mais, à la différence de ce qui s'est produit en 1992, la Constitution est révisée en deux temps dans une présentation formellement contestable.

A La révision pour inconstitutionnalité et par opportunité.

La décision 505 DC du Conseil constitutionnel conditionne évidemment le texte de la loi constitutionnelle. Mais celle-ci est également la conséquence d'un engagement politique relatif aux futurs élargissements de l'Union européenne.

1 La décision 505 DC et ses conséquences.

Cette décision a déjà été l'objet de nombreux commentaires et études.⁹ Il ne s'agit ici que de voir les conséquences que le constituant devait tirer et d'envisager de quelle manière il était lié par la décision.

On le sait, les inconstitutionnalités relevées par le Conseil constitutionnel se concentrent sur les dispositions relatives aux compétences de l'Union européenne nouvellement attribuées ou exercées de manière nouvelle, et sur les attributions nouvelles du Parlement français (cf. infra). Ce constat permet ainsi de rappeler qu'il n'y a pas, à ce titre, d'atteinte aux droits fondamentaux ni au principe de la supériorité de la Constitution française, dans l'ordre interne tout au moins. Au contraire, la primauté de la Constitution française est réaffirmée et le caractère de « simple » traité du texte examiné, malgré la « dénomination » du traité est sans incidence sur

l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne (considérant 9).

De même, il n'était pas nécessaire de modifier les dispositions qui auraient pu être considérées contraires à certains principes constitutionnels français, ni même d'y apporter des dérogations, comme celle qui fut inscrite à l'article 88-3 en matière de droit électoral, lors de la révision du 25 juin 1992. Ni la référence aux minorités à l'article I-2 du traité, ni la définition de la liberté religieuse consistant à pouvoir manifester sa conviction en public ou en privé, à l'article II-70, n'ont été jugées, au terme d'un raisonnement qui a fait l'objet de nombreux commentaires, contraires à la Constitution.¹⁰

En revanche, le Conseil constitutionnel s'est montré plus ferme dans le dernier considérant de sa décision relatif à l'ensemble du traité, en affirmant que « l'autorisation de ratifier le traité[...] exige une révision de la Constitution » que dans les cas précédents où il avait été amené à considérer que des stipulations conventionnelles étaient contraires à la Constitution. Dans les décisions 92-308 DC du 9 avril 1992, 97-394 DC du 31 décembre 1997, et 99-412 du 15 juin 1999, relatives à des traités européens et dans lesquelles le Conseil constitutionnel a estimé que la ratification des engagements internationaux nécessitait une révision de la Constitution, il avait seulement noté que l'autorisation de ratifier ne pouvait intervenir « qu'après révision de la Constitution » (décisions 308 DC et 394 DC) ou que la Charte comporte « des clauses contraires à la Constitution » (déc 412 DC).¹¹ Seule la décision 98-408 DC du 22 janvier 1999 avait déjà précisé que la ratification du traité « exigeait » une révision de la Constitution, mais celle-ci n'était pas relative à un traité européen.¹²

Le caractère relativement limité de la censure du Conseil constitutionnel explique aussi que le gouvernement, à l'initiative de la loi constitutionnelle, ait souhaité une révision concentrée sur le seul Titre XV. Celle-ci n'empêche pas d'y greffer des dispositions nouvelles qui n'ont qu'un rapport politique avec le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

2 L'adhésion conditionnée de nouveaux Etats.

Dans le cadre de la question de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, le Président de la République, peut-être pour désamorcer un débat risquant d'entrer en conflit avec la ratification du traité portant constitution, a promis qu'un référendum national serait organisé, au moment de la conclusion des négociations d'adhésion de nouveaux Etats, dans un horizon se situant autour d'une quinzaine d'années. Ce renvoi à une période relativement lointaine a pu susciter l'ironie ou la déception mais, pour ne pas inscrire qu'un tel référendum serait organisé pour la seule Turquie, la loi constitutionnelle est rédigée en des termes qui, s'ils peuvent apparaître abstraits, reflètent une réalité politique nationale extrêmement concrète. Le nouvel article 88-5, dans sa rédaction applicable dès la promulgation de

cette loi constitutionnelle, prévoit ainsi que « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République ». Est donc créée, de cette manière, une nouvelle catégorie de référendums par cet article 88-5 qui est immédiatement applicable après la promulgation de la loi constitutionnelle. C'est la même catégorie de référendums qui est consacrée par l'article 88-7 dont la rédaction est similaire à celle de l'actuel article 88-5 mais qui ne s'appliquera qu'après l'entrée en vigueur du traité établissant la Constitution.¹³

Dans un cas comme dans l'autre, c'est un référendum national qui sera organisé et qui sera soumis aux électeurs par le Président de la République. Par rapport aux deux autres catégories de référendum existant en droit français et inscrits aux articles 11 et 89, il s'agit d'une innovation car le Premier ministre disparaît du processus d'initiative référendaire.¹⁴ De la même manière, le Parlement est complètement mis en dehors de cette procédure référendaire: non seulement, il est certain qu'il n'adoptera pas le projet de loi autorisant la ratification alors que, dans le cadre de l'article 11, le choix est laissé au Président de la République entre la voie parlementaire et la voie référendaire, mais, en outre, il ne peut être à l'initiative de ce nouveau référendum qui présente la particularité d'être obligatoire et qui n'est pas laissé à la discrétion d'une quelconque autorité, comme le montre l'emploi de l'indicatif présent dans les deux articles 88-5 et 88-7 considérés. Sur ce point, comme sur d'autres, le Parlement n'a pas réussi à faire évoluer la rédaction du texte. Mais il est vrai qu'il est conforme à la logique des institutions de la Vème République que, s'agissant d'une question de politique étrangère, ce soit le Président de la République qui soit habilité à soumettre le texte au vote des Français, sur le fondement général de l'article 52 C.¹⁵ Sous la réserve de ces originalités en matière d'initiative, le Président soumettra alors le texte d'un projet de loi ordinaire autorisant la ratification d'un traité.

En cas de difficultés contentieuses, c'est le Conseil constitutionnel qui sera compétent pour les apprécier, comme le précise la nouvelle rédaction de l'article 60 qui désormais, depuis la révision constitutionnelle précitée du 28 mars 2003, énumère distinctement les référendums relevant de la compétence du Conseil, afin que celui-ci ne soit compétent que pour les référendums nationaux, à l'exclusion des référendums locaux organisés aussi bien sur le fondement de l'article 72-1, complété par la loi organique n. 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, que sur celui de l'article 72-4. En plus des référendums prévus aux articles 11 et 89, le Conseil constitutionnel sera compétent pour les référendums organisés en vertu du nouveau Titre XV.

Les référendums des articles 88-5 et 88-7 visant à contrôler l'adhésion de nouveaux Etats sont destinés à rendre obligatoire une procédure qui n'a été utilisée, jusqu'à présent en France pour la construction communautaire,

que dans le cas de l'adhésion du Royaume-Uni, de la République d'Irlande et du royaume du Danemark par le traité de Bruxelles du 22 janvier 1972. La ratification des traités d'adhésion de la Grèce du 28 mai 1979, de l'Espagne et du Portugal par le traité du 12 juin 1985, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède par le traité des 24 et 25 juin 1994 puis des dix nouveaux Etats par celui du 16 avril 2003, a toujours été opérée par la voie de lois adoptées par le Parlement, et ce dans une relative indifférence.

Évidemment, la disposition n'a pas d'effet rétroactif et ne vaut que pour le futur, mais la loi constitutionnelle instaure une précision chronologique de toute première importance. En fixant, dans l'article 4 de la loi constitutionnelle, comme critère d'application de cette disposition nouvelle, la convocation, postérieure au 1^{er} juillet 2004, d'une conférence intergouvernementale par le Conseil européen relative à de nouvelles adhésions, la France entend sélectionner ces nouveaux référendums obligatoires et ne pas l'imposer à l'adhésion de pays avec lesquels la négociation menée par l'Union européenne a déjà été engagée¹⁶ : il s'agit de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Croatie. En revanche, pour les autres Etats pour lesquels des négociations officielles n'ont pas encore été conduites, comme la Turquie, l'Ukraine ou d'autres pays des Balkans, un référendum devra être organisé. C'est ainsi que le 17 décembre 2004, le Conseil européen a pris la décision d'engager des négociations avec la Turquie en vue de l'adhésion de cet Etat à l'Union européenne. La Constitution fait ainsi semblant de prévoir une disposition générale qui est en réalité un moyen-habile de renvoyer à plus tard la réponse à une question de grande actualité. La Constitution sert de cadre ou de faux nez à une question ponctuelle sous couvert de généralité. C'est d'autant plus regrettable que cette disposition de l'article 4 s'inscrit dans une rédaction déjà discutable de la Constitution.

B UNE RÉVISION FORMELLEMENT ORIGINALE

Pour la première fois en matière de construction européenne, l'adaptation de la Constitution au nouveau traité ne se fait pas en une seule fois mais est réalisée en deux temps, dont le second est soumis à une condition aléatoire. Il y aura ainsi, pendant une durée indéterminée, deux textes constitutionnels en parallèle dont l'un sera destiné à remplacer l'autre, sous réserve du cas particulier de l'article 4 de la loi constitutionnelle.

1 Un texte à application différenciée

La loi constitutionnelle se présente en deux parties principales, que sont, d'une part, les articles 1 et 2 et l'article 3 d'autre part, sans compter l'article 4 précité. A ces parties de la révision qui peuvent être considérées comme directement européennes en ce qu'elles seront pour l'essentiel insérées au titre XV, il faut ajouter la modification déjà citée de l'article 60 relatif à

la compétence du Conseil constitutionnel en matière d'opérations de référendum organisées « prévues[...] au titre XV».

Les deux premiers articles ont vocation à s'appliquer dès la promulgation de la loi constitutionnelle, et ce sont deux nouvelles dispositions qui sont ainsi directement intégrées dans la Constitution. Il s'agit d'une part du nouvel alinéa 2 de l'article 88-1 ainsi rédigé: « (La France) peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004 ». L'autre disposition est l'article 88-5 relatif au référendum approuvant les nouvelles adhésions dans une rédaction que l'on pourrait qualifier de première. Le contenu de cet article sera en effet dans un futur article 88-7 dont la vocation sera plus permanente.

Par opposition, l'article 3 de la loi est destiné à insérer dans le texte constitutionnel des dispositions à vocation définitive, à l'échelle évidemment de la présente Constitution et de l'actuelle construction européenne, à la place des actuels articles 88-1 à 88-5 composant le titre XV, le dernier article ayant été introduit par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005.

C'est, à partir de cet article 3, l'ensemble de ce titre XV, qui comprendra alors sept articles, de 88-1 à 88-7, qui sera réécrit, non seulement par rapport à la rédaction en vigueur au 28 février 2005, mais aussi par rapport à celle qui est applicable depuis l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle, jusqu'à la ratification du traité européen par l'ensemble des Etats, c'est-à-dire l'entrée en vigueur du traité européen. Cette dernière n'est donc pas à l'abri d'une absence de ratification du traité par l'un des Etats membres. Dans ce cas, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles est reportée à une date ultérieure. Dans l'hypothèse où tous les Etats ratifient le traité, l'entrée en vigueur de la Constitution révisée doit intervenir le 1^{er} novembre 2006, selon l'article IV-448 §2 du traité. Dans le cas contraire, le même article prévoit que cette entrée en vigueur se fera « le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procède le dernier à cette formalité ».

Une disposition constitutionnelle voit son application conditionnée par un élément extérieur à la Constitution et, en outre, extérieur à la France. Il est vrai qu'en 1992, les dispositions introduites par la loi constitutionnelle n. 92-554 n'avaient de sens que si le traité sur l'Union européenne était ratifié et entré en vigueur, mais la Constitution ne soumettait pas expressément cette application à une condition externe. Ces dispositions semblaient devoir s'appliquer immédiatement, ce qui n'était pas le cas.

Sur le plan formel, les dispositions définitives devront remplacer, automatiquement pourrait-on dire, le titre XV partiellement réécrit en 2005. Cette substitution conduira à ajouter deux articles nouveaux, 88-6 et 88-7 et à réécrire les articles 88-1 à 88-5, ainsi qu'à modifier l'intitulé du titre XV. Alors que, dans la rédaction actuelle de la Constitution, qui date de la loi

constitutionnelle n. 92-554 du 25 juin 1992, et qui n'a pas été modifiée dans la rédaction en vigueur à compter du 1^{er} mars 2005, le titre XV est consacré aux « Communautés européennes et à l'Union européenne », il deviendra, plus simplement, celui « De l'Union européenne », puisque les Communautés auront disparu avec l'entrée en vigueur du traité du 29 octobre 2004.

Le changement de contexte européen, lié à ce traité, entraîne aussi la référence au type de construction européenne à laquelle la France accepte de participer. Dans la première « version » du texte, applicable immédiatement, l'article 88-1 a pour but d'autoriser la France à participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité, puisque, dans la logique de l'article 54, la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 a fait disparaître l'obstacle constitutionnel mis sur la route de la ratification. L'alinéa 2 nouveau ainsi inséré n'empêche pas le maintien dans la Constitution, de l'alinéa 1^{er}, non modifié, qui a vocation à s'appliquer au cas où la loi autorisant la ratification ne serait pas adoptée. Cet alinéa 1^{er} dispose, depuis 1992, que la République participe aux Communautés et à l'Union « constituées d'Etats qui ont choisi librement[...]d'exercer en commun certaines de leurs compétences». Il prendra évidemment toute son importance, en cas de non-ratification du traité par la France, puisqu'il symbolisera le choix du maintien de la construction européenne telle qu'elle résulte des traités antérieurs à celui du 29 octobre 2004.

Dans sa rédaction applicable après l'entrée en vigueur du traité, l'article 88-1, composé d'un seul alinéa, se contentera de constater, et non plus d'autoriser, que « Dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004, la République française participe à l'Union européenne, constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences», ce qui reprend partiellement la rédaction de l'actuel alinéa 1^{er} de l'article 88-1.

De la même manière, alors que l'article 88-5 applicable dès maintenant traite de l'adhésion de nouveaux Etats « à l'Union européenne et aux Communautés européennes », c'est logiquement que le futur article 88-7 n'envisage que l'adhésion d'un Etat « à l'Union européenne », les autres structures, au moment où cet article trouvera à s'appliquer, ayant disparu.

2 Une révision à double détente

La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 contient en réalité deux révisions dans un même texte ou, si l'on préfère, prévoit une révision dans la révision. La première est en effet destinée à devenir obsolète dans un avenir proche mais aléatoire et elle sera remplacée par un second texte. Il s'agit donc de dispositions intégrées de suite dans la Constitution mais qui ont une espérance de vie limitée. Elles sont en sursis et sont condamnées à disparaître, dans la logique de la loi tout au moins. Pendant la période

d'application de ces dispositions « provisoires », l'article 3 de la loi constitutionnelle, qui comprendra la rédaction renouvelée et complétée du titre XV, restera quant à lui inséré dans cette loi, avec vocation à rejoindre le texte constitutionnel dans le futur.¹⁷ Durant cette période, la Constitution et la loi constitutionnelle seront deux textes différents alors que, jusqu'à présent, du moins sous la Vème République, une loi constitutionnelle était destinée à contenir formellement le contenu d'une révision et devait en quelque sorte disparaître dans le texte constitutionnel, sans avoir vocation à perdurer en tant que telle, un peu comme une loi dont le contenu serait intégralement absorbé dans des codes. La loi « porteuse » n'existe que durant le temps de la codification et est destinée à disparaître, sur le fond tout au moins : ses dispositions sont intégrées dans le ou les codes et si la loi subsiste formellement, elle est privée de sa substance. Coexistent de manière durable deux textes de même valeur, le premier ayant à nourrir le second.

Jusqu'en 2005, les lois constitutionnelles ont subi un sort identique, même si, juridiquement, elles n'ont pas disparu lorsque leur contenu a été intégré dans le texte constitutionnel. Les normes de ces lois constitutionnelles font corps avec la Constitution et la loi constitutionnelle n'est que le procédé par lequel la Constitution est révisée. Il s'agit d'ailleurs d'un mécanisme usuel puisque la Constitution est, au départ, une loi constitutionnelle qui est promulguée comme telle.¹⁸

L'histoire a montré néanmoins qu'il pouvait y avoir dissociation de la loi constitutionnelle et de la Constitution, comme l'ont montré les trois lois constitutionnelles du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat et celle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics.¹⁹ Dans le cas de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, son article 3 restera, pendant un délai incertain, intégré en son sein, et cette loi sera en réserve de la Constitution, opérant un autre exemple de distinction entre loi constitutionnelle et Constitution.

L'article 4 de cette loi constitutionnelle présente une particularité encore plus remarquable puisque cette disposition restera au sein de cette loi, même après l'entrée en vigueur du traité européen, et donc du futur titre XV rénové, au moins pour une partie de ses dispositions. En effet, alors qu'il intéresse le champ politique et géographique des référendums relatifs à l'adhésion de nouveaux États, il prévoit, comme cela a été dit, deux cas de figure, en fonction de la ratification ou non complète du traité, qui intéressent deux articles numérotés différemment mais au contenu quasiment identique, les articles 88-5 dans sa rédaction actuelle et le futur article 88-7. Mais, dans un cas de figure ou dans l'autre, même si l'un d'entre eux a une vocation plus permanente, il s'agit de fixer les modalités d'application de ces dispositions. Cet article 4 n'a pas vocation à être intégré au sein de la Constitution et est condamné à rester dans cette loi constitutionnelle.

A terme, si la traité européen entre en vigueur, il ne restera de et dans cette loi du 1^{er} mars 2005, que cet article 4, qui aura bien valeur constitutionnelle, mais qui sera destiné à expliquer et à rendre applicable le futur article 88-7 relatif aux référendums, mais qui en sera disjoint. Cet article 88-7 ne sera juridiquement applicable qu'au regard de cet article 4 qu'il faudra chercher ailleurs que dans le texte de la Constitution. En termes d'intelligibilité de la Constitution, ce qui est une exigence minimale puisque cette dernière exige l'intelligibilité de la loi²⁰, cette révision éclatée risque de poser quelques problèmes de lecture.

II UNE RÉVISION-ADAPTATION À LA NOUVELLE UNION EUROPÉENNE.

C'est surtout l'étage numéro 2 de la loi portant révision constitutionnelle qui est concerné ici. Les deux dispositions nouvelles introduites dès le 1^{er} mars 2005, d'une part, la modification de l'article 88-1 destinée à permettre le vote de la loi autorisant la ratification du traité et, d'autre part, l'insertion de l'article 88-5 relatif aux référendums relatifs aux nouvelles adhésions, ont vocation, pour la première, à permettre la ratification du traité et, pour la seconde, à être remplacée par une disposition à peu près identique sur le fond.²¹ La révision qualifiée de minimale est surtout celle qui est destinée à s'appliquer après l'entrée en vigueur du traité européen et elle intéresse le nouveau Titre XV.

Elle concerne aussi bien le transfert de compétences nouvelles et leur mode d'exercice que les attributions des parlements nationaux. Les uns et les autres ont nécessité l'intervention du constituant.

A La constitutionnalisation du transfert de compétences.

Le constituant a souhaité procéder à une révision qui bouleverse le moins possible le texte constitutionnel. Il a donc choisi de modifier la rédaction de l'article 88-1, mais celle-ci est nécessairement différente avant et après l'entrée en vigueur du traité.

1 Les variations de l'article 88-1.

Le nouvel article 88-1, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, permet la ratification du traité européen, réaffirmant le caractère central de cette disposition dans l'insertion de la construction communautaire et de l'Union européenne dans la Constitution. Cette disposition, malgré son caractère général, qui pouvait être perçue aussi comme une disposition purement programmatique et sans valeur normative, est bien celle qui permet de rendre conforme à la Constitution française la construction européenne.

D'une certaine manière, il confirme la jurisprudence du Conseil constitutionnel issue de la jurisprudence de la décision n. 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique²² dans laquelle il a utilisé, pour la première fois dans ce sens, l'article 88-1 de la Constitution, introduit lors de la révision du 25 juin 1992.

Pour bien signifier que cette décision n'était pas le fruit d'une erreur d'interprétation, le Conseil a récidivé dans les décisions qui ont suivi celle du 10 juin 2004.²³ Le recours à l'article 88-1 a pour effet, cependant, dans ces décisions, non pas d'accroître les compétences du Conseil mais de les restreindre. Lorsque la loi n'est que la transcription pure et simple d'une directive, il n'appartient pas, on devrait dire plus, au Conseil constitutionnel de vérifier la constitutionnalité de la loi (consid 7 de la décision 496 DC). Le Conseil a estimé que ces dispositions législatives résultaient en réalité de la directive que la loi se contentait de transposer en droit interne.²⁴ Lorsqu'une loi n'est que la conséquence nécessaire et exacte d'un texte communautaire, il n'est pas utile d'en contester la constitutionnalité car cela reviendrait à en contester la « communautarité », ce que le Conseil n'est pas habilité à faire. Seul le juge communautaire est compétent pour connaître de la régularité des actes communautaires, y compris de leur éventuelle inconstitutionnalité.

Selon cette jurisprudence, c'est bien l'article 88-1 qui donne un fondement constitutionnel à la construction européenne et c'est lui qui justifie à la fois la supériorité de la Constitution dans l'ordre juridique interne et le refus de contrôler les lois qui ne seraient que la transposition de directives, l'article 88-1 justifiant par avance les transferts de compétences au profit de l'ordre juridique communautaire.

La révision du 1^{er} mars 2005 ne fait que renforcer le caractère central de cet article, en l'adaptant aux nouvelles conditions de la construction européenne nées du traité du 29 octobre 2004.

Dans sa rédaction qui se veut définitive et qui est destinée à s'appliquer à compter de l'entrée en vigueur du traité, l'article 88-1 est à la fois simplifié et compliqué. Il continue de justifier, constitutionnellement, la construction européenne et de consacrer la primauté du droit communautaire. Mais est ainsi renouvelé le mécanisme consistant à inscrire dans la Constitution française, nationale pourrait-on dire, une sorte de Constitution à l'usage de l'Europe, ce à quoi le constituant procède depuis 1992. Le titre XV est une sorte de « Constitution dans la Constitution » et la révision de 2005 ne change rien à cet état du droit. Plus précisément, l'article 88-1 exprime le consentement aux transferts de compétences dans une rédaction qui reprend celle, en l'adaptant, de l'actuel alinéa 1^{er} de ce même article: c'est en effet une participation à « l'Union européenne, constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences » qui est consacrée, la référence aux Communautés européennes n'ayant plus lieu d'être dans la rédaction nouvelle.

De « peut participer », formule inscrite par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 et nécessaire à la ratification de ce traité, le texte précisera que la France « participe » à l'Union, ce qu'affirmait déjà l'article 88-1 dans sa version de 1992. Dans un cas comme dans l'autre, il ne s'agit plus d'autoriser, ou de lever un obstacle constitutionnel sur la voie de la ratification, mais de constater l'intégration de la France dans un ensemble supra-national et les transferts de compétences qui vont avec. Le constituant de 1992 n'avait cependant pas pris ces précautions et avait inscrit, avant même toute ratification du traité et son entrée en vigueur, l'affirmation selon laquelle la France « participe » aux Communautés européennes et à l'Union européenne. Ce que la Constitution de 2005 perd en lisibilité du fait cette rédaction évolutive de l'article 88-1, elle le gagne en précision, par rapport à celle rédigée en 1992.

Mais le nouvel article 88-1 est à la fois en retrait et plus large que les dispositions antérieures correspondantes. Alors que la rédaction initiale ne mentionnait qu'une construction « abstraite », sans référence à des traités identifiés et datés, l'article 88-1 nouveau, tant dans son alinéa 2 applicable dès maintenant que dans sa rédaction potentielle, fait référence au « traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004 ». Ce n'est que dans le cadre de ce traité que les transferts de compétences sont autorisés. Toute modification de ces transferts, dans le cadre de nouveaux traités, devrait s'accompagner de nouvelles révisions constitutionnelles, sous réserve des procédures de révision simplifiée (cf. infra).

Pour autant, le constituant de 2005 a choisi, pour la première fois en matière de construction européenne, de ne pas dresser, la liste des transferts de compétences auxquels la France consent. Le traité du 29 octobre 2004 n'a pas augmenté en substance le domaine des compétences de l'Union européenne, à la différence des traités de Maastricht et Amsterdam, mais il modifie toutefois en profondeur l'exercice des compétences de l'Union. Le Parlement européen devient un véritable co-législateur en raison de l'élargissement considérable de la procédure de codécision. Le traité fait passer de la « méthode intergouvernementale » à la « méthode communautaire » les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité et de l'espace de liberté, de justice et de sécurité et il double le nombre de domaines dans lesquels le Conseil vote à la majorité qualifiée.

Sur le fondement de ces constats, le Conseil constitutionnel a affirmé, dans sa décision 505 DC, qu'« appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 » et qui impliquent une révision de la Constitution française (considérant 24). Dans le cas du traité de 2004, et à la différence de ses décisions 92-308 du 9 avril 1992 et 97-394 du 31 décembre 1997 nées

des traités relatifs à l'Union européenne, le Conseil procède cependant de manière originale, en se contentant de faire précéder l'énumération des compétences intervenant dans des matières nouvelles d'un « notamment » qui implique la non-exhaustivité: c'est le cas du domaine du contrôle aux frontières (art. III-265) du domaine de la coopération judiciaire en matière civile (art. III-269) et pénale (art. III-270 et III-271) (cf. considérant 30).

Dans cette perspective, afin de ne pas dresser une liste des compétences transférées, le constituant s'est contenté de déclarer que la France participait à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité signé le 29 octobre 2004. En ce sens, le constituant français reconnaît qu'il perd sa souveraineté dans toutes les matières dans lesquelles le Conseil avait relevé qu'il y avait affectation des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale et il est contraint d'accepter en bloc le traité. Sa mission ne consistait pas à dire s'il était pour ou contre le contenu de ce texte mais de déterminer les conditions dans lesquelles le traité pouvait être mis en conformité avec la Constitution. En postulant dans le nouvel article 88-1 que la France a accepté le traité, est supprimée toute incompatibilité entre celui-ci et la Constitution française.

Des commentateurs de la décision 505 DC ont souligné qu'il reviendrait au pouvoir constituant de choisir entre deux méthodes pour réviser la Constitution.²⁵ Soit, conformément aux précédents de Maastricht et d'Amsterdam, il pouvait introduire dans la Constitution, et ce ne pouvait être que dans un nouvel article 88-2, la liste des domaines sujets à réaménagement de compétences en vertu du traité. Soit, et c'était la solution la plus réaliste et conforme à la méthode du Conseil constitutionnel, le pouvoir constituant pouvait opter pour une révision plus générale visant implicitement et globalement toutes les stipulations du traité incompatibles avec la Constitution. C'est en effet cette seconde solution que le pouvoir constituant a choisie.

Il n'y a cependant pas de clause générale de révision, permettant de futurs transferts de compétences, car le transfert qui est autorisé par le constituant est limité aux conditions du traité le 29 octobre 2004. Néanmoins, celui-ci prévoit des dispositions qui sont directement inconstitutionnelles mais parce qu'il prévoit des procédures qui, lorsqu'elles seront utilisées, pourront donner lieu à des situations inconstitutionnelles (consid 33 à 36 de la décision 505 DC). Il s'agit des « clauses passerelles » qui permettent au Conseil, statuant à l'unanimité, de décider qu'une matière qui ne peut être réglée qu'à l'unanimité pourra désormais faire l'objet de décisions à la majorité qualifiée. Ces clauses passerelles permettront en effet de faire évoluer les compétences de l'Union sans qu'une ratification soit nécessaire. L'article 88-1 procède donc à une sorte de constitutionnalisation par avance d'un traité évolutif.

Anne Levade a noté que le raisonnement utilisé par le Conseil constitutionnel est en fait la conséquence indirecte des difficultés

rencontrées par la France lors de la transposition de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen: « de tels réaménagements étant opérés par un acte unilatéral de l'Union européenne, ils conduisent nécessairement à la mise en place de nouvelles modalités d'exercice de compétences déjà transférées et, ne pouvant faire, le moment venu, l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, doivent être anticipées par une révision constitutionnelle». ²⁶ Il était donc nécessaire de procéder à une révision constitutionnelle même si l'atteinte demeure virtuelle tant que les clauses passerelles ne sont pas mises en œuvre.

Du fait de la généralité de l'article 88-1 nouveau, les articles relatifs à des transferts de compétences spécifiques perdent de l'importance dans le futur titre XV.

2 Les modifications des articles 88-2 et 88-3.

Le titre XV qui devrait s'appliquer après l'entrée en vigueur du traité est en grande partie réécrit. Cette rédaction nouvelle concerne les articles 88-2 et 88-3.

Le premier, inséré dans la Constitution en 1992 et qui a fait, depuis cette date, l'objet de deux révisions, l'une par la loi constitutionnelle n. 99-49 du 25 janvier 1999, l'autre par celle n. 2003-267 du 25 mars 2003, était relatif à certains transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne, ainsi qu'aux compétences relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés. La dernière révision concernait le mandat d'arrêt européen. La rédaction nouvelle vide de la plus grande partie de sa substance cet article 88-2. La référence aux traités européens antérieurs, celui de Maastricht du 7 février 1992 et celui d'Amsterdam du 2 octobre 1997, devient en effet inutile et la rédaction actuelle de l'article 88-2 devient caduque. Une rédaction qui reprendrait la liste des stipulations du traité que la Constitution entend autoriser aurait contribué à alourdir considérablement le texte constitutionnel.

En revanche est maintenue la mention selon laquelle « la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne », sous la réserve que ces derniers actes ont remplacé les « actes pris sur le fondement du traité sur l'Union européenne », ce qui n'était plus nécessaire et pas adapté au transfert concerné, dans la mesure où il s'agissait de l'application d'un acte de droit dérivé.

L'article 88-3 est, par comparaison avec le précédent, maintenu pour l'essentiel, avec un certain nombre de modifications cependant. Disparaît tout d'abord la condition tenant à la « réserve de réciprocité » qui n'a pas lieu d'être dans le droit de l'Union européenne, qui exige la ratification des

traités à l'unanimité. Disparaît aussi, comme dans le cas de l'article 88-2 et pour les mêmes raisons, la référence au traité sur l'Union du 7 février 1992. Ne figure plus non plus, dans le nouvel article 88-3, la référence aux « seuls » citoyens de l'Union, cette restriction apparaissant un peu injurieuse pour les autres citoyens.

Comme il ne s'agit pas d'un transfert de compétences, l'article 88-1 à lui seul ne pouvait pas autoriser cette extension du droit de vote, d'autant que l'article 3 alinéa 4, qui réserve le droit de vote aux seuls nationaux selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Déc. 308 DC précitée) est bien sûr maintenu, et que l'article 88-3 est une sorte de dérogation expresse au principe général de cet article 3. En outre, il fallait bien inscrire dans la Constitution que ce droit de vote et d'éligibilité n'emporte toujours pas celui d'être élu maire ou adjoint ni celui de participer à la désignation des électeurs sénatoriaux ni à l'élection des sénateurs. Sur ces deux points essentiels pour la France, la Constitution nouvelle ne change rien à la rédaction de l'article 88-3 et les citoyens européens continuent de ne pas être des citoyens comme les autres. Mais, comme le précise l'article 1-10 § 2 du traité européen, « la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

A Le renforcement des attributions du Parlement français.

Ce renforcement est l'un des motifs de la déclaration d'inconstitutionnalité du traité par le Conseil constitutionnel car celui-ci a estimé que la Constitution ne prévoyait pas ces compétences nouvelles et qu'il y avait une inconstitutionnalité du fait des lacunes du texte constitutionnel français. Les compétences nouvelles des parlements nationaux intéressent tant l'examen de textes européens que leur participation, indirecte, aux procédures de révision du traité.

1 L'examen des textes européens.

Dans le cadre du Titre XV issu de la révision de 1992, le Parlement avait obtenu- ou arraché - la possibilité de voter des résolutions sur les projets ou propositions d'actes comportant des dispositions de nature législative.

Cet article 88-4, modifié par la loi constitutionnelle n. 99-49 du 25 janvier 1999, est maintenu dans le futur titre XV, sous réserve encore de modifications adaptées au nouveau contexte européen. Les actes européens deviennent les « actes législatifs européens » tels qu'ils sont conçus et définis à l'article I-34 du traité européen. Ces actes considérés comme législatifs dans le droit européen pourraient ne pas avoir une « nature législative » au sens de l'article 34 de la Constitution française et donner ainsi une compétence nouvelle au Parlement, ce que confirme la rédaction du nouvel article 88-4, qui distingue les actes législatifs européens et ceux qui

comporteraient des dispositions qui sont du domaine de la loi. Mais il ne s'agit, dans un cas comme dans l'autre, que d'adopter des résolutions.

L'Assemblée nationale a refusé d'étendre ce pouvoir à l'ensemble des actes européens. Elle a, suivie en cela par le Sénat, rejeté un amendement déposé par M. Balladur souhaitant que le Parlement soit saisi, automatiquement, de tous les actes ou documents européens, sur demande du président de chacune des assemblées ou de soixante députés ou 60 sénateurs, ce qui aurait permis le vote d'une résolution. La commission des lois de l'Assemblée a vu dans cette proposition une atteinte aux prérogatives du Président de la République en matière internationale et l'a repoussée.²⁷ Ce ne seront que les actes « comportant des dispositions de nature législative » qui pourront faire l'objet d'une saisine du Parlement.

Par ailleurs et afin de mieux garantir le respect des souverainetés nationales et la démocratie dans l'Union européenne, le traité du 29 octobre 2004 a donné de nouveaux droits aux parlements nationaux, relatifs l'examen de la conformité d'un acte législatif européen.

Le Conseil constitutionnel a relevé que deux de ces nouveaux droits posaient un problème de constitutionnalité dans la mesure où il n'y avait pas de fondement constitutionnel pour l'exercice des prérogatives parlementaires qui avaient été prévues. Le constituant devait intervenir pour légitimer ces attributions nouvelles conférées au Parlement français (considérant 37 à 41).

Il s'agit, tout d'abord, de la possibilité pour le Parlement français de saisir le Conseil, le Parlement européen ou la Commission européenne en vue de demander l'application du principe de subsidiarité. Cette disposition figure au protocole n. 2 (art. 6 et 7) qui prévoit un mécanisme d'association des parlements nationaux destiné à favoriser le respect du principe de subsidiarité, et auquel renvoie l'article I-11 du traité.

Dans un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif, toute chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les institutions de l'Union « tiennent compte » des avis motivés qui leur sont adressés.

Cette compétence du Parlement français est introduite par l'alinéa 1^{er} de l'article 88-5 dans sa rédaction applicable après l'entrée en vigueur du traité. Celui-ci dispose que « L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de l'Union européenne. Le gouvernement en est informé ». Alors que la construction européenne nous avait plutôt habitués à voir le gouvernement prendre des décisions et le parlement se contenter d'en être

informé, c'est le schéma inverse qui est ici introduit. La disposition nouvelle renforce en outre le bicaméralisme égalitaire, en donnant des droits identiques à l'Assemblée et au Sénat. C'est également le cas pour les compétences données au Parlement en matière de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

Les parlements nationaux peuvent désormais saisir la Cour de justice, selon un mécanisme prévu à l'article 8 du protocole n. 2. Après l'adoption d'un texte, la Cour de justice peut être saisie par un État membre d'un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d'un parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Le recours est toujours formellement présenté par le gouvernement d'un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu'il soit simplement « transmis » par ce gouvernement, l'auteur véritable du recours étant le parlement national ou une chambre de celui-ci.

On pouvait se demander s'il fallait ou non introduire cette formule dans l'ordre juridique interne, la crainte étant de ne voir, comme c'est le cas depuis que ce principe est inscrit dans le droit de l'Union par le traité de Maastricht, aucun gouvernement français, quelle que soit son orientation politique, s'adresser à la Cour de justice pour lui demander de contrôler le respect du principe de subsidiarité par un acte de l'Union. Si la « transmission » par le Gouvernement de recours formés par les assemblées n'est pas prévue dans le texte constitutionnel, tout pouvait laisser à penser que, comme par le passé, de tels recours ne seraient jamais introduits, ce qui réduirait les chances de voir le principe de subsidiarité être effectivement pris en compte par les institutions de l'Union.

La révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 a finalement introduit ce dispositif dans l'ordre juridique interne par un article 88-5 al 2:

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

A ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.»

1 Le Parlement, gardien indirect de la procédure de révision du traité.

Parmi les nouvelles attributions conférées aux parlements nationaux par le traité, figure un rôle particulier de vigilance en cas de modification simplifiée du traité, à laquelle ceux-ci peuvent s'opposer.

L'article IV-444 du traité ouvre en effet la possibilité de modifier sur deux points les modalités d'adoption des actes de l'Union, sans qu'il soit nécessaire de passer par la procédure ordinaire de révision, dans le cas du passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil,

et dans celui du passage d'une procédure législative spéciale (c'est-à-dire une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil) à la procédure législative ordinaire (codécision).

Ces deux « clauses-passerelles », selon les termes doctrinaux que reprend le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2004 (consid. 33 et 35), sont applicables à tous les actes de l'Union prévus par la partie III du traité constitutionnel (articles III-115 à III-436), à l'exception des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. La décision de mettre en oeuvre une « clause-passerelle » est prise par le Conseil européen à l'unanimité. Elle doit être approuvée par le Parlement européen, mais chaque Parlement national dispose, avant que la décision ne soit prise, d'un droit d'opposition, car l'initiative du Conseil européen est transmise aux parlements nationaux. Cette transmission ouvre un délai de six mois durant lequel tout parlement national peut s'opposer à la mise en oeuvre de la « clause-passerelle ». Si, à l'expiration de ce délai, aucun parlement national n'a notifié son opposition, le Conseil européen peut statuer.

Afin de donner un fondement à cette nouvelle compétence du Parlement français, la loi constitutionnelle a inséré un nouvel article 88-6 ainsi rédigé: «Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne selon la procédure de révision simplifiée du traité établissant une Constitution pour l'Europe.»

Cette inscription d'une compétence nouvelle au profit du Parlement français constitue une évolution importante dans les droits de ce dernier, d'autant qu'elle donne des droits égaux aux deux assemblées.²⁸ L'inconstitutionnalité qui a été relevée par le Conseil est cependant originale car elle ne résulte pas de ce que dit la Constitution mais de son silence. Il s'agit d'une sorte d'inconstitutionnalité « en creux » en matière de compétence parlementaire : plusieurs prérogatives nouvelles sont conférées aux Parlements nationaux par le traité alors que la Constitution française ne comporte pas les bases juridiques suffisantes de nature à permettre l'exercice de ces prérogatives.

Pour François Luchaire, ces nouvelles prérogatives reconnues aux Parlements nationaux ont en outre pour effet de modifier la répartition des pouvoirs. En effet, en France, la légitimité du pouvoir politique est partagée entre le Parlement et l'Exécutif.²⁹ Ainsi, l'attribution de compétences spécifiques aux Parlements nationaux dans le cadre de l'Union, et notamment la possibilité de faire opposition à certains actes, est susceptible de limiter la portée des attributions que la Constitution française réserve à l'exécutif dans la conduite des affaires européennes, sur le fondement principal de l'article 52, qui ne distingue cependant pas, pour des raisons évidentes de chronologie, les compétences présidentielles en matière européenne et celles qu'il peut

exercer en matière internationale. On pourrait d'ailleurs penser que la politique communautaire puis européenne rentre dans le champ des attributions du Gouvernement au titre de l'article 20, tant elle fait corps avec la politique « nationale », ce qui rend le partage traditionnelle des rôles au sein des deux têtes de l'Exécutif plus délicat que sur la scène véritablement « internationale».

Le Conseil constitutionnel n'a pas fait mention d'autres compétences nouvelles attribuées aux Parlements nationaux et ces dispositions n'ont donc pas eu besoin de faire l'objet d'une révision constitutionnelle. Le traité prévoit cependant à quatre reprises un rôle spécifique des parlements nationaux car ces derniers doivent être informés de la teneur et des résultats de l'évaluation de la mise en oeuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. III-260) et de ceux du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure (art. III-261). Toujours dans ces mêmes domaines, les parlements nationaux sont associés à l'évaluation et au contrôle « des activités d'Eurojust et d'Europol » (art. III-273 et III-276). Les parlements nationaux, indépendamment des gouvernements, reçoivent donc des compétences dans l'évaluation ou le contrôle d'instances qui ne sont pas « nationales».

Pour Paul Cassia et Emmanuelle Saulnier-Cassia, ces prérogatives sont comparables aux dispositions pour lesquelles le Conseil constitutionnel a estimé qu'une révision était nécessaire, en ce qu'elles pourraient conduire les assemblées à adopter des délibérations décisives.³⁰ Ils reprochent donc au Conseil de ne pas les avoir relevées alors même que les sénateurs avaient également soulevé ce point. De même, pour Jérôme Roux, même si les modalités restent encore à déterminer par la loi européenne, dans son principe, cette contribution du Parlement contrevient à la Constitution dans la mesure où par ce biais le Parlement français pourra indirectement contrôler l'action gouvernementale.³¹

Quelle que soit l'issue du référendum du 29 mai 2005, les dispositions de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005 ne seront pas abrogées, malgré les éventuelles lacunes et les imperfections du texte. Juridiquement, du moins. Politiquement, c'est une autre question.

¹ JO du 24 novembre 2004, p. 19885.

² Voir le titre du journal Monde du 17 février 2005: « Jean-Pierre Raffarin veut «aller vite» au référendum».

³ Décret n. 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum, JO du 10 mars 2005, p. 3984.

⁴ Décret du 18 février 2005 tendant à soumettre deux projets de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès, cf. JO du 19 février 2005, p. 2833. Ce sont en effet deux projets de loi qui ont été

adoptés par le Congrès le 28 février 2005: outre le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution, le Congrès a adopté le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, devenu la loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1^{er} mars 2005, JO du 2 mars 2005, p. 3697. Sur ce dernier texte, voir VERPEAUX, Michel. La loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement. *La semaine juridique*, édition générale, n. 14, 06 avril 2005, p. 657-658.

⁵ La Commission des lois du Sénat avait recommandé d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification (Rapport présenté par Patrice Gélard, n. 180 de l'année 2004-2005, désigné ci-après Rapport Sénat).

⁶ Cette rédaction est issue de la loi constitutionnelle n. 92-554 du 25 juin 1992.

⁷ Ce point de vue avait été soutenu par l'auteur de ces lignes lors de la Journée d'études organisée par l'Association française des constitutionnalistes le 16 décembre 2004 à l'Université Paris-1 et consacrée à l'examen de cette décision et ses suites (actes à paraître).

⁸ Par un engagement du Président de la République en date du 1^{er} octobre 2004. Rapport Assemblée nationale, p. 34.

⁹ Parmi les principales, signalons celles de: MATHIEU, Bertrand. La «Constitution» européenne ne menace pas la République. *Dalloz*, Paris, n. 43, 2004, p. 3075-3077; VERPEAUX, Michel. La voie de la ratification de la «Constitution» européenne est ouverte. *Semaine juridique (J.C.P.)*, Paris, n. 52-53, 2004, p. 2348-2351; SCHOETTL Jean-Éric. La ratification du «Traité établissant une Constitution pour l'Europe» appelle-t-elle une révision de la Constitution française? *Les petites affiches*, Paris, n. 238, 29 novembre 2004, p. 3-25; SUDRE, Frédéric. Les approximations de la décision 2004-505 DC du Conseil constitutionnel «sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union». Réflexions critiques. *Revue française de droit administratif*, Paris, n. 1, 2005, p. 34-39; DORD, Olivier. Le Conseil constitutionnel face à la «Constitution européenne»: contrôle des apparences ou apparence de contrôle? *Actualité juridique droit administratif*, Paris, n. 4, 2005, p. 211-219; CASSIA Paul et SAULNIER-CASSIA, Emmanuelle. Le traité établissant une constitution pour l'Europe et la constitution française. *Semaine juridique (J.C.P.)*, Paris, n. 5, 2005, p. 195-203; SIMON, Denys L'examen par le Conseil constitutionnel du traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe: fausses surprises et vraies confirmations. *Europe (Juris-Classeurs)*, Paris, n. 2, 2005, p. 6-9; LEVADE, Anne. Le Conseil constitutionnel aux prises avec la Constitution européenne. *Revue du droit public*, Paris, n.1, 2005, p. 19-50; LUCHAIRE, François. La Constitution pour l'Europe devant le Conseil constitutionnel. *Revue du droit public*, Paris, n. 1, 2005, p. 51-58; ROUX, Jérôme. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française. *Revue du droit public*, Paris, n. 1, 2005, p. 59-110; MAUGUE, Christine, Le Traité établissant une constitution pour l'Europe et les juridictions constitutionnelles. *Revue française de droit administratif*, Paris, n. 1, 2005, p. 30-33; LABAYLE, Henri et SAURON Jean-Luc. La Constitution française à l'épreuve de la Constitution pour l'Europe. *Revue française de droit administratif*, Paris, n. 1, 2005, p. 1-29; CHALTIEL, Florence. Une première pour le Conseil constitutionnel: juger un Traité établissant une Constitution. *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, Paris, n. 484, 2005, p. 5-10.

¹⁰ Voir les nombreuses notes doctrinales citées ci-dessus.

¹¹ Décisions 92-308 DC du 9 avril 1992, Traité sur l'Union européenne, 97-394 FV du 31 décembre 1997, Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, et 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹² Décision 98-408 DC, Traité portant statut de la Cour pénale internationale signé à Rome le 18 juillet 1998.

¹³ La différence rédactionnelle entre les deux versions ne concerne que l'objet de l'adhésion (cf. infra).

¹⁴ Le Premier ministre propose au Président de la République le projet de loi constitutionnelle de l'article 89 tandis que le gouvernement peut être à l'origine, de manière parallèle aux deux assemblées, de la proposition visant à soumettre certains projets de loi au référendum législatif à l'article 11.

¹⁵ Dans le même sens voir l'article 72-4 introduit par la loi constitutionnelle n. 2003- 276, du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. C'est le Président de la République qui décide d'organiser ces référendums, mais sur la proposition du Premier ministre ou celle conjointe des deux assemblées, sur le modèle, précisément, de l'article 11.

¹⁶ L'article 4 de la loi constitutionnelle est rédigée de manière un peu contournée: « L'article 88-5, dans sa rédaction en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et l'article 88-7 de la Constitution ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004.»

¹⁷ Voir les présentations formelles adoptées dans les plus récents ouvrages éditant la Constitution. Stéphane Rials, dans ses Textes constitutionnels français, a choisi de placer cet article en note de bas de page, sous le titre XV en vigueur depuis le 1^{er} mars 2005 (Coll. Que sais-je? n. 2022. Paris: P.U.F., 2005). Stéphane Rials, Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, dans leurs Textes constitutionnels de la Vème République, ont inséré cet article 3 à la suite du texte constitutionnel en précisant qu'il avait vocation à s'appliquer après l'entrée en vigueur du traité (Que sais-je? à paraître en mai 2006).

¹⁸ Tel est bien sûr le cas de la Constitution du 4 octobre 1958, promulguée en tant que loi constitutionnelle par le Président de la République René Coty.

¹⁹ La loi du 25 février est, malgré sa date et assez logiquement, considérée comme la première de ces lois constitutionnelles et elle a été promulguée et publiée avant celle qui fut adoptée le 24 février, au même numéro du 28 février 1875 du Journal officiel, respectivement p. 1521 et p. 1522. Cette dernière comprenait en effet un article 11 et dernier ainsi conçu: « La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics ». Ce dernier article ne figure d'ailleurs pas dans le texte de la loi promulguée au Journal officiel.

²⁰ Depuis la décision du Conseil constitutionnel n. 99-421 du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du gouvernement à procéder, par voie d'ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, il existe, on le sait, un objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

²¹ On tiendra pour disposition d'importance mineure la modification déjà examinée de l'article 60.

²² Décision n. 2004-496 DC du 10 juin 2004, JO du 22 juin 2004, p. 11182. Parmi une abondante liste de commentaires de cette importante décision, on peut citer les contributions de: CASANOVA, Jacques Arrighi de. La décision n. 2004-496 DC du 10 juin 2004 et la hiérarchie des normes, *Actualité juridique droit administratif*, Paris, n. 28, 2004, p. 1534-1537; ROUX, Jérôme. Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution. *Revue du droit public*, Paris, n. 24, 2004, p. 912-933; LEVADE, Anne. Le Conseil constitutionnel aux prises avec le droit communautaire dérivé. *Revue du droit public*, Paris, n. 4, 2004, p. 889-911; CASSIA, Paul. Le véritable sens de la décision n. 2004-496 du Conseil constitutionnel. *Actualité juridique droit administratif*, Paris, n. 26, 2004, p. 1385; MATHIEU, Bertrand. Le Conseil constitutionnel conforte la construction européenne en s'appuyant sur les exigences constitutionnelles nationales. *Dalloz*, Paris, n. 25, 2004, p. 1739-1740; SCHOETTL, Jean-Eric. Le nouveau régime juridique de la communication en ligne devant le Conseil constitutionnel. *Les petites affiches*, Paris, n. 122, 18 juin 2004, p. 10-21; GENEVOIS, Bruno. Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé. *Revue française de droit administratif*, Paris, n. 4, 2003, p. 651-661 et VERPEAUX, Michel. Contrôle de la loi transposant une directive communautaire. *Droit administratif*, Paris, n. 8-9, 2004, p. 27-2.

²³ Il s'agit des décisions 497 DC du 1^{er} juillet 2004, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, en reprenant le même considérant de principe (Journal officiel du 10 juillet 2004, p. 12506) de la décision 2004-498 du 29 juillet 2004, Loi relative à la bioéthique (Journal officiel du 7 août 2004, p. 14077), et de la décision et de la décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi No 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (Journal officiel du 7 août 2004, p. 14087)

²⁴ Au considérant 9 de la même décision, le Conseil fait mention des dispositions de la loi qui se bornent « à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises du 1 de l'article 14 de la directive ».

²⁵ LEVADE, *op. cit.*, p. 42 et seq.

²⁶ *Ibid.*, p.47.

²⁷ *Rapport Assemblée nationale, op. cit.*, p. 48.

²⁸ Dans ce sens, voir ROUX, J. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe à l'épreuve de la Constitution française, *op. cit.*, dernière sous partie.

²⁹ LUCHAIRE., *op. cit.*, n. IV.

³⁰ CASSIA, Paul et SAULNIER-CASSIA, Emmanuelle. Le traité établissant une constitution pour l'Europe et la Constitution française, à propos de la décision n. 2004-505 DC du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel et du projet de loi constitutionnelle. *La Semaine juridique*, édition G., Paris, n. 5, du 2 février 2005, p. 202.

³¹ ROUX, *op. cit.*

A EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1º DE MARÇO DE 2005, QUE MODIFICOU O TÍTULO XV DA CONSTITUIÇÃO FRANCESA (OU A REVISÃO SUSPENSA)

RESUMO

Revisão constitucional francesa para fins de adaptação ao Tratado estabelecendo uma Constituição para a “Europa”. Aspectos curiosos de uma revisão constitucional condicionada.

PALAVRAS-CHAVE: Revisão. Constituição. França. Condicionamentos. Tratado. Europa.

THE AMENDMENT FROM MARCH 1ST 2005, WHICH CHANGED THE TITLE XV OF THE FRENCH CONSTITUTION (OR THE SO-CALLED SUSPENDED AMENDMENT)

ABSTRACT

Change of the French Constitution in order to adapt to the Treaty that creates a Constitution for Europe. Peculiar aspects of an amendment elaborated under certain conditions.

KEYWORDS: Amendment. Constitution. France. Conditions. Treaty. Europe.