

N° 328

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1993.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à compléter l'article 88-4 de la Constitution afin de
permettre un contrôle de la constitutionnalité des propositions
d'actes communautaires,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques OUDIN,

Senateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis 1974, l'article 61 de la Constitution permet au Président de la République, au Premier Ministre, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat, à 60 députés ou 60 sénateurs de déférer les lois au Conseil Constitutionnel afin qu'il se prononce, avant leur entrée en vigueur, sur leur conformité à la Constitution.

Depuis 1992, l'article 54 de la Constitution leur permet également de saisir le Conseil Constitutionnel d'un engagement international afin qu'il déclare si celui-ci comporte une clause contraire à la Constitution.

Si le pouvoir constituant a, lors des deux révisions de 1974 et de 1992, offert aux parlementaires cette faculté de saisine du Conseil Constitutionnel sur des normes susceptibles d'entrer en application sur le territoire national, c'est parce qu'il voyait là un élément permettant de contribuer à l'équilibre des pouvoirs par l'attribution d'une compétence de recours aux membres du Parlement.

Toutefois, si les normes législatives et les normes résultant d'engagements internationaux entrent désormais dans le champ de cette compétence, aucune procédure comparable n'a été jusqu'ici introduite dans notre Constitution pour les normes communautaires ressortissant à ce que l'on appelle le "droit dérivé". Ce dernier constitue de ce fait la dernière faille dans ce système de contrôle de constitutionnalité préventif qui s'est mis en place peu à peu au cours des dernières décennies.

Il est vrai que, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, les actes des institutions communautaires sont tenus de respecter les principes généraux du droit communs aux Etats membres, que la Cour de

Justice déduit des "traditions constitutionnelles communes aux Etats membres" et de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Mais ceci ne permet pas d'assurer que les actes communautaires respectent les dispositions de la Constitution française car la Cour de Justice ne peut avoir pour mission de contrôler leur conformité aux dispositions de notre Constitution. La proposition de résolution déposée sur le bureau du Sénat le 5 mai dernier par notre collègue Yves GUENA sur l'utilisation de la langue française -en liaison directe avec l'article 2 de la Constitution française, mais fort évidemment sans rapport avec les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres- en est une illustration parfaite.

C'est pourquoi certaines tentatives ont été faites au cours des dernières années afin de combler cette faille dans le dispositif français de contrôle préventif de constitutionnalité. La plus notable a abouti à l'adoption par le Sénat, le 10 juin 1992, d'un amendement permettant notamment à 60 députés ou 60 sénateurs de saisir le Conseil Constitutionnel d'une proposition d'acte communautaire et subordonnant l'autorisation d'approuver celle-ci à une révision de la Constitution.

Cet amendement a cependant été supprimé au cours d'une seconde délibération au motif que "cela constituerait une machine dont l'utilisation sur une grande échelle paralyserait le travail à la fois de la Communauté, du Gouvernement et, par voie de conséquence, du Conseil Constitutionnel".

Le texte qui vous est ici présenté vise à répondre, du fait de ses trois caractéristiques, aux observations formulées en 1992.

1) Il établit un contrôle a priori

Un contrôle a posteriori de la constitutionnalité des actes communautaires reviendrait à admettre que des instances nationales puissent s'opposer unilatéralement à l'application des normes communautaires, ce qui serait peu compatible avec les dispositions du Traité de Rome, comme avec les principes fondamentaux de la Communauté européenne.

Un contrôle a priori intervient en revanche à un moment où l'acte communautaire n'est pas encore adopté. Il reviendra dès lors

au Gouvernement français de prendre en compte, lors des négociations, la déclaration du Conseil Constitutionnel et d'agir en sorte que l'acte communautaire finalement adopté respecte notre Constitution. De même que certains Gouvernement invoquent actuellement la "réserve parlementaire" lors des négociations devant le Conseil des Communautés, signifiant ainsi qu'ils ne peuvent donner leur accord à un texte communautaire tant que leur Parlement ne leur a pas fait connaître son sentiment, le Gouvernement français sera en mesure d'invoquer une "réserve constitutionnelle" dans l'attente de la décision du Conseil Constitutionnel sur une proposition d'acte communautaire qui lui aura été déférée. La possibilité de demander l'urgence rendra au surplus cette procédure parfaitement compatible avec le processus de décision communautaire.

2) Les propositions d'actes communautaires susceptibles d'être déférées au Conseil Constitutionnel sont celles qui sont soumises à l'Assemblée nationale et au Sénat en application de la révision constitutionnelle de 1992

L'amendement que le Sénat avait tout d'abord adopté en juin 1992 soulevait deux difficultés :

- La première tenait à la détermination des propositions d'actes communautaires susceptibles d'être déférées au Conseil Constitutionnel. Compte tenu de la quantité et de la diversité de celles-ci, compte tenu des modifications qui leur sont apportées sans cesse au fur et à mesure du déroulement du processus de décision communautaire, il était difficile de déterminer avec précision quels textes pourraient être déférés au juge constitutionnel. Le dispositif que nous vous proposons résout le problème puisque les propositions d'actes communautaires susceptibles d'être portées devant le Conseil Constitutionnel sont celles qui sont imprimées et distribuées dans les deux Assemblées, sous la forme des documents E, en vertu de l'article 88-4 de la Constitution.

- La seconde difficulté apparue en 1992 tenait au trop grand nombre d'actes susceptibles d'être portés devant le Conseil Constitutionnel. La possibilité de déférer toute proposition d'acte communautaire pouvait faire craindre, en effet, une paralysie du Conseil Constitutionnel du fait du grand nombre de propositions d'actes communautaires proposées chaque année par la Commission

des Communautés. Dès lors que seules les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement au Parlement en vertu de l'article 88-4 de la Constitution peuvent être déférées devant le Conseil Constitutionnel, cette crainte n'a plus de raison d'être puisque le nombre de ces textes peut être estimé à une centaine par an, soit environ le nombre des lois adoptées annuellement par le Parlement français.

3°) La déclaration de non-conformité à la Constitution d'une proposition d'acte communautaire n'entraîne pas en elle-même d'effet juridique contraignant

Si la décision du Conseil Constitutionnel devait entraîner par elle-même l'impossibilité de mettre en application un texte communautaire sur le territoire français, elle se heurterait, là encore, aux règles découlant des engagements communautaires auxquels la France a souscrit. Dans le système que nous vous proposons, il revient aux pouvoirs publics français de tirer les conclusions politiques de la déclaration du Conseil Constitutionnel. Si celui-ci déclare qu'une proposition d'acte communautaire comporte une disposition contraire à la Constitution, il revient au Gouvernement français de faire valoir cet argument décisif au sein des institutions communautaires, et au Parlement français de veiller à ce que le Gouvernement agisse ainsi. Et, si les pouvoirs publics français estiment, malgré tout -et en toute connaissance de cause- que la proposition d'acte communautaire est absolument nécessaire, ils ont la possibilité de mettre en oeuvre une révision de la Constitution afin de rendre la proposition d'acte communautaire conforme à la Constitution française.

Tels sont les motifs pour lesquels il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, d'adopter la proposition de loi constitutionnelle qui suit :

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

Dans l'article 88-4 de la Constitution, après le premier alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

"Ces propositions peuvent être déférées au Conseil constitutionnel par le Président de la République, par le Premier ministre, par le Président de l'une ou l'autre Assemblée ou par 60 députés ou 60 sénateurs. Le Conseil Constitutionnel se prononce sur leur conformité à la Constitution dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours."