

## SEANCE DU 31 DECEMBRE 1997

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

Monsieur le Président : La séance est ouverte.

L'importance du sujet explique que je me présente aujourd'hui sous une double casquette : celle de rapporteur et celle de Président de séance.

Madame, Messieurs les membres du Conseil,

Le Conseil constitutionnel a été saisi conjointement, le 4 décembre 1997, par le Président de la République et par le Premier ministre -sur le fondement de l'article 54 de la Constitution- de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité signé à Amsterdam le 2 octobre 1997 devait être précédée d'une révision de la Constitution.

Cette saisine conjointe -c'est-à-dire par un document unique comportant un double en-tête et la double signature de ces deux hautes autorités- est sans précédent.

Sans doute faut-il y voir le souci de faire disparaître préventivement tout obstacle constitutionnel à la ratification de ce texte, plutôt que de prendre le risque de voir revenir, dans des conditions moins sereines, devant le Conseil constitutionnel, par le biais d'une saisine parlementaire fondée sur l'article 61 alinéa 2, la loi de ratification elle-même.

Sur le plan de la procédure, je vous propose d'esquiver la question de savoir si nous sommes confrontés à une saisine unique, ou à deux saisines distinctes. Une telle question n'a en effet pas grand intérêt. Je vous propose donc, dans les visas de notre décision, de nous borner à dire que « le Conseil constitutionnel a été saisi, le 4 décembre 1997, par le Président de la République et le Premier Ministre, conformément à l'article 54 de la Constitution... ».

Mon propos comprendra trois parties :

I Le rappel d'un certain nombre de principes relatifs au contrôle de constitutionnalité du Traité en général et des traités européens en particulier ;

II La démonstration qui me conduit à vous proposer le projet de décision que vous avez sous les yeux.

III La présentation de divers articles qui semblaient susceptibles de poser question quant à leur conformité à la Constitution.

## **I Propos liminaires :**

### **1) Quelle est l'étendue de la saisine du 4 décembre 1997 ?**

Comme nous l'a confirmé le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi non seulement du traité lui-même, mais également des protocoles annexés à celui-ci, qui ont la même force contraignante. Nous pourrions également, en tant que de besoin, tenir compte dans notre réflexion des déclarations figurant dans l'Acte final de la Conférence, qui sont susceptibles d'éclairer certaines clauses du traité.

### **2) Comment ce traité se présente-t-il formellement ?**

De façon extrêmement confuse, il faut bien en convenir... et sans doute le déplorer ; la 2ème partie intitulée « dispositions relatives à la simplification des traités » prête véritablement à sourire. Il faut le dire tout net : l'effort de simplification est un échec complet.

Beaucoup de clauses du traité souffrent en effet d'être le fruit de négociations complexes souvent difficiles, et en portent les stigmates. Certaines vont jusqu'à poser de réels problèmes de compréhension du texte que le quai d'Orsay nous a aidés, pour l'essentiel, à régler.

Mais la cause de complexité essentielle vient du fait qu'une partie du traité (l'article 1er de la 1ère partie) modifie le Traité sur l'Union européenne (le TUE ou traité de Maastricht), alors qu'une autre partie (l'article 2 de la 2ème partie) modifie le Traité instituant la Communauté européenne (le TCE), ainsi que les traités CECA et EURATOM.

Pour essayer de clarifier les choses, il suffira de rappeler ici que le Traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht le 7 février 1992, comportait lui-même, après de brèves (quoique importantes) « dispositions communes », trois parties :

- une première partie modifiait le traité instituant la Communauté économique européenne (ou « traité de Rome »). C'est le « premier pilier » ou « pilier communautaire ». Les mesures qui en relèvent sont en effet seules à être régies par le droit communautaire au sens strict du terme (décisions, règlements et

directives prises par le Conseil en collaboration plus ou moins étroite avec le Parlement européen- compétence de la CJCE -principes de primauté, de subsidiarité etc...)

- La deuxième partie du traité de Maastricht porte sur la politique étrangère et de sécurité commune (la PESC) ; elle est communément appelée : « 2ème pilier ».

- La troisième partie, enfin, concerne la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). C'est le « 3ème pilier », lequel va essentiellement nous retenir aujourd'hui.

Les 2ème et 3ème piliers ne relèvent pas du droit communautaire au sens strict, mais d'une coopération intergouvernementale classique, particulièrement renforcée sur certains points.

C'est ainsi qu'en matière de PESC, le Conseil se borne à définir les "principes" et des "orientations générales" (article J 8) et que dans le domaine de la coopération judiciaire et des affaires intérieures il ne peut qu'établir des "positions communes" (article K 3) dont la mise en oeuvre passe par des conventions intergouvernementales classiques

Concrètement, l'avancée de la construction communautaire se traduit, et vraisemblablement se traduira à l'avenir, au plan juridique, outre bien sûr les réformes institutionnelles, par le transfert d'un nombre de plus en plus grand de mesures du troisième pilier -et sans doute un jour du deuxième pilier- vers le pilier communautaire.

Le traité d'Amsterdam constitue une étape -à vrai dire modeste- de cette évolution.

### **3) Quelles sont les modifications de fond apportées par le traité d'Amsterdam ?**

Elles sont à l'évidence d'une moins grande ampleur que celles introduites par le traité de Maastricht, sans être pour autant insignifiantes.

Le texte que vous avez sous les yeux est, comme vous le savez, le fruit de la conférence intergouvernementale (CIG) dont la principale ambition était, on le sait, d'introduire dans le TCE les modifications institutionnelles indispensables au fonctionnement d'une Union européenne élargie à certains des pays de l'Europe centrale et orientale conformément à l'article N du TUE. La presse

s'est faite largement l'écho de ce qu'elle a appelé « l'échec de la CIG » sur ce point. Je ne m'y attarderai donc pas.

Le seul changement institutionnel d'importance consiste en un renforcement du rôle du Parlement européen, notamment du fait de l'extension du champ de la procédure de codécision prévue par l'article 189 B du TCE, sur laquelle nous reviendrons. Quant aux autres réformes envisagées (repondération des votes au Conseil, extension significative du vote à la majorité qualifiée, réduction du nombre des commissaires), elles ont toutes été renvoyées à une date ultérieure.

Il m'a paru inutile de faire devant vous une description exhaustive des réformes de fond introduites dans chacun des trois « piliers ». Je vous ai, à dessein, fait distribuer une note de la direction des affaires juridique du Quai d'Orsay qui comporte une analyse juridique détaillée des dispositions du Traité ainsi que deux rapports parlementaires, l'un de l'Assemblée nationale, l'autre du Sénat, qui en font une présentation générale très claire.

Mieux vaut donc nous concentrer, dans le temps limité dont nous disposons, sur les questions qui sont à mon sens susceptibles de poser des problèmes de constitutionnalité.

En revanche, il m'a paru indispensable de faire un rappel rapide de l'acquis jurisprudentiel du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de constitutionnalité des traités, et, plus particulièrement, des traités communautaires. Nous disposerons ainsi d'une grille d'analyse qui nous permettra d'aller ensuite d'autant plus vite dans l'examen des clauses du traité.

#### **4) Quel est l'acquis jurisprudentiel consacré par notre décision de 1992 ?**

Le Conseil constitutionnel a aujourd'hui une certaine expérience du contrôle de la constitutionnalité des traités, qu'il ait été saisi sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2.

Je dresserai un bref bilan de cette expérience au travers de deux questions :

A) quelles clauses du traité soumis à son examen, le Conseil constitutionnel examine-t-il explicitement dans sa décision ?

B) au regard de quelles normes constitutionnelles mène-t-il cet examen ?

A Quelles clauses du traité le Conseil examine-t-il de façon explicite dans sa décision ?

Nous touchons là une différence d'importance entre les saisines intervenues sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, et sur le fondement de l'article 54.

\* Dans le premier cas, le Conseil constitutionnel est saisi d'une contestation relative à la conformité à la Constitution de la loi d'approbation ou de ratification du traité ; il est donc tenu, pour répondre aux griefs des requérants, d'évoquer tous les articles critiqués (v. décision Schengen du 25 février 1991).

\* Dans le deuxième cas, au contraire, il dispose d'une plus grande liberté, et peut choisir d'évoquer ou de ne pas évoquer telle ou telle question. Mieux encore, s'il souhaite être fidèle tant à la finalité qu'à la lettre de l'article 54, il peut choisir de n'aborder dans sa décision que les questions qui révèlent une contrariété entre les dispositions du traité soumis à son examen et la Constitution.

C'est ce que je vous propose de faire aujourd'hui. Cette solution, conforme à l'économie des moyens, me paraît de plus fidèle à la spécificité de la procédure prévue par l'article 54 ("*Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution*"). Il ne s'agit pas pour le Conseil de "condamner" en quelque sorte le traité, comme il "condamne", en la censurant, une loi contraire à la Constitution. Il s'agit seulement pour lui d'indiquer aux plus hautes autorités de l'Etat celles des clauses du traité qui nécessitent, avant d'être ratifiées, une révision préalable de la Constitution.

La décision du Conseil est, en quelque sorte, la première phase de la procédure de ratification, la seconde étant la révision constitutionnelle, et la troisième l'autorisation de ratification.

J'attire, à cette occasion, votre attention, sur le constat suivant, qui ne peut vous avoir échappé :

Du nombre et de la nature des déclarations d'inconstitutionnalité que nous prononcerons dans notre décision, dépendra étroitement l'ampleur de la nouvelle habilitation constitutionnelle rendue nécessaire pour permettre la ratification du traité d'Amsterdam.

Aussi, en 1992, le constituant a-t-il, au nouvel article 88-2 de la Constitution,

autorisé les transferts de compétences strictement nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne, ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne. Ces nouvelles dispositions constitutionnelles, qui épousaient au plus près la décision du 9 avril 1992, avaient pour objet et pour effet, comme l'a constaté le Conseil constitutionnel dans sa décision dite "Maastricht II" du 2 septembre 1992, "de lever les obstacles d'ordre constitutionnel à l'intégration de la France au sein de l'Union économique et monétaire" et à une "politique commune des visas".

J'ajoute à ces considérations que le Conseil constitutionnel s'interdit (contrairement à ce qu'il peut faire en matière de contrôle des lois depuis la jurisprudence dite « Nouvelle-Calédonie), d'examiner la constitutionnalité du ou des traités que le traité soumis à son examen modifie ou complète. La décision de 1992 le rappelle explicitement. Les traités européens ratifiés bénéficient ainsi d'une « immunité constitutionnelle » absolue.

#### B Quelles sont les normes de référence utilisées par le Conseil ?

C'est sur cette question que la décision dite "Maastricht I" du 9 avril 1992 a apporté le plus de solutions innovantes (cons. 13 et 14).

Il en ressort qu'un traité peut être contraire à la Constitution :

- soit qu'il contienne une clause directement contraire à une norme ou un principe de valeur constitutionnelle (ex. : droit d'asile - indépendance des juridictions - droit à la vie privée, composante de la liberté individuelle, etc...) ;
- soit qu'il porte atteinte aux "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale".

a) Le premier cas de figure n'appelle pas de commentaire particulier. On n'est pas en effet très loin du raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel lorsqu'il contrôle la conformité d'une loi à la Constitution...

b) En revanche, la décision "Maastricht I" a complètement renouvelé l'approche, par le Conseil, du respect, par un traité, du principe de la souveraineté nationale.

On se souvient que, dans sa décision du 30 décembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée des communautés au suffrage universel direct, le Conseil avait

affirmé avec énergie "que si le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, dispose que, sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix, aucune disposition de valeur constitutionnelle n'autorise les transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit". Dans sa décision "Maastricht I", le Conseil constitutionnel a clairement renoncé à cette distinction entre limitations (autorisées) et transferts (prohibés) de compétences.

Dans cette décision le Conseil commence par citer les dispositions de la Constitution qui fondent le principe de la souveraineté nationale : articles 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et de la Constitution de 1958. Mais c'est pour invoquer immédiatement ensuite les 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> alinéas du Préambule de 1946 qui proclament, respectivement, que la République française se "conforme aux règles du droit public international" et que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix", ainsi que l'article 53 de la Constitution qui consacre l'existence de "traités ou accords relatifs à l'organisation internationale". Ces références de la Constitution à un "ordre public international", auquel la France est partie prenante, permettent à celle-ci de consentir aux limitations de souveraineté nécessaires à sa participation à la construction de cet "ordre public international".

C'est donc dans le souci de concilier ces différentes exigences constitutionnelles que le Conseil constitutionnel affirme ensuite que "le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du Préambule de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création et au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par la France" (cons. 13).

Seule, poursuit le Conseil, l'existence d'une clause portant atteinte aux "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale" nécessiterait une révision de la Constitution (cons. 14).

Avec cette décision "Maastricht I", le Conseil constitutionnel a ainsi fixé son "seuil de tolérance" quant à l'appréciation qu'il porte sur le respect de la souveraineté nationale par un traité. Mais on peut penser qu'il a également, sans le dire expressément, tenu compte de la spécificité de la construction communautaire affirmée, dès 1964, par la C.J.C.E., dans son arrêt Costa c/E.N.E.L. : selon la Cour, le traité C.E. a créé "un ordre juridique propre". "En

instituant une communauté de durée de vie illimitée dotée d'attributions propres... et de pouvoirs réels issue d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains...". On retrouve bien l'écho de cette formulation dans la décision « Maastricht I » qui fait référence à la création et au développement d'une organisation internationale, dotée d'un pouvoir de décision, par l'effet de transferts de compétence consentis par les Etats-membres, organisation qui par ailleurs ne peut qu'oeuvrer à "l'organisation et à la défense de la paix" (alinéa 15 du Préambule de 1946). Ainsi, cette jurisprudence constitue-t-elle désormais la grille d'analyse, par le Conseil, des traités communautaires. La jurisprudence Maastricht tire les conséquences d'une réalité que certains peuvent regretter, mais dont l'évidence ne s'impose pas moins : le droit communautaire ne relève plus du droit international classique

On peut résumer l'état actuel de cette jurisprudence de la façon suivante :

- un transfert de compétences au profit d'une organisation suprationale n'est pas, par lui-même, inconstitutionnel ;
- pour le devenir, il faut que soit portée atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Reste à distinguer ce qui est "essentiel" de ce qui ne l'est pas. C'est toute la difficulté de l'exercice auquel s'est livré le Conseil en 1992 et auquel nous devons nous livrer aujourd'hui.

Il est possible toutefois de tirer les enseignements de la décision du 9 avril 1992 et de dégager les critères qui permettent d'apprécier le degré d'atteinte à la souveraineté nationale.

Ces critères sont les suivants :

1° domaine concerné par le transfert de compétence et, plus exactement, caractère "régalien " de ce domaine ;

2° ampleur concrète des transferts consentis et, notamment ; question de savoir s'il s'agit d'un abandon de compétences ou simplement de l'ouverture d'une matière à l'exercice de compétences partagées entre institutions nationales et communautaires ;

3° procédures de dessaisissement et modalités d'exercice de la compétence

transférée prévues par le traité. Est décisif à cet égard -nous y reviendrons- le maintien du vote à l'unanimité du Conseil, ou le passage au vote à la majorité qualifiée et à la procédure de "codécision".

Ces critères sont d'application certes nuancée et se combinent empiriquement au cas par cas :

- c'est ainsi qu'un transfert de compétence aux institutions européennes n'est susceptible de porter atteinte à la souveraineté nationale que pour autant qu'il porte sur une matière qui, par nature, en intéresse l'exercice (ex. 1992 : la politique monétaire et le contrôle des flux migratoires). En revanche, les transferts souvent importants intervenus en matière, par exemple, de politique économique ou commerciale, de santé, de transports ou encore de recherche et développement n'ont pas, retenu, en 1992, l'attention du Conseil. Ces matières sont en effet sans rapport étroit avec l'exercice de la souveraineté nationale.

- à l'opposé, lorsque le transfert porte sur un pan entier de compétence étatique, intéressant au premier chef l'exercice de la souveraineté nationale, surtout lorsqu'il présente un caractère irréversible, le Conseil constitutionnel estime qu'il est porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, quelles que soient, par ailleurs, les procédures prévues par le traité pour exercer la compétence transférée.

Ainsi, en a-t-il été, en 1992 de la clause du T.U.E. prévoyant le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire, le 1er janvier 1998. Le Conseil constitutionnel se borne, dans sa décision, à constater que le passage, à cette date, à une politique monétaire et de changes uniques revient "à priver la France de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale" (battre monnaie est -de tous temps- un attribut de souveraineté).

C'est donc bien d'un abandon intégral de compétences qu'il s'agissait, dans un domaine essentiel pour l'exercice de la souveraineté nationale. En dépit même du fait que le passage à cette troisième phase demeure subordonné à une décision du Conseil des ministres statuant à l'unanimité, le Conseil constitutionnel l'a déclaré contraire à la Constitution.

- Lorsqu'en revanche le transfert porte sur une matière importante certes pour l'exercice de la souveraineté nationale, mais revêt une ampleur modérée, alors le Conseil constitutionnel se montre plus attentif aux modalités de mise en oeuvre de ces limitations de souveraineté.

Ce fut le cas, en 1992, pour l'article 100 C du T.U.E. relatif à certains aspects de la politique commune des visas : l'établissement de la liste des pays tiers astreints à l'obligation de visa et l'institution d'un modèle type de visa.. La délivrance des visas est certes un élément important du contrôle des flux migratoires, lequel touche de près la souveraineté nationale. Toutefois les transferts consentis par l'article 100 C demeuraient limités, l'essentiel de la politique des visas demeurant dans le "troisième pilier", c'est-à-dire régi par la coopération intergouvernementale classique.

Le Conseil constitutionnel n'a, dans ces conditions, déclaré contraire à la Constitution que la clause relative à la deuxième phase de cette politique commune des visas, à compter du 1er janvier 1996, date à laquelle les décisions du Conseil devaient être prises, en la matière, à la majorité qualifiée. Il a estimé que "l'abandon de la règle de l'unanimité pouvait conduire à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale".

On peut penser par ailleurs que si, en 1992, le Conseil constitutionnel a implicitement admis les limitations de souveraineté découlant du TUE en matière de « politique étrangère et de sécurité commune » (PESC) ou encore dans le domaine de la « justice et des affaires intérieures », matières touchant étroitement à l'exercice de la souveraineté nationale, c'est qu'il a estimé les transferts de souveraineté opérés par le traité trop limités pour y voir un risque d'atteinte à la souveraineté. Les positions ou « actions communes » en matière de PESC, par exemple, traduisaient essentiellement un désir de coopération renforcée dans ces domaines, respectueux des prérogatives de souveraineté des Etats-parties.

On peut remarquer, enfin, que le Conseil constitutionnel, dans sa décision de 1992, n'a pas pris en compte les conséquences sur les droits du Parlement des transferts de compétences. Pourtant, comme c'est le cas depuis le début de la construction européenne, les compétences transférées par le traité de Maastricht étaient susceptibles d'être au nombre de celles qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, relèvent du pouvoir législatif. Or, une fois le transfert opéré, ce sont les ministres représentant le Gouvernement français au sein du Conseil qui prennent les décisions relatives aux matières transférées. Le Parlement français s'en trouve, en grande partie, dessaisi : d'une part, en effet, à la loi adoptée par le Parlement national peuvent se substituer des règlements d'effet direct ; d'autre part, même dans le cas des directives, la compétence du Parlement national est liée par la transposition.

Mais il ne s'agit pas là d'un "oubli" du Conseil. Celui-ci a bel et bien entendu accepter en 1992 l'"acquis communautaire", y compris les effets de celui-ci sur

les prérogatives du Parlement.

### **5) Dernière remarque et non des moindres :**

Toute réserve d'interprétation est bien sûr exclue, s'agissant d'une convention internationale. Celle-ci doit en effet faire l'objet d'une application uniforme par tous les Etats parties. Une réserve serait en tout état de cause inopposable aux institutions européennes et aux autres Etats membres.

Après cette trop longue introduction, venons-en à l'examen du Traité.

### **II Economie générale du projet de décision :**

Je vous propose d'examiner en tout premier lieu les problèmes de souveraineté extrêmement sérieux que posent les modalités du transfert dans le "pilier communautaire" de certaines des mesures relevant auparavant du troisième pilier. Il s'agit des mesures relatives à l'asile, à l'immigration et au franchissement des frontières extérieures et intérieures. Le projet de décision qui vous a été distribué comporte, vous l'avez constaté, sur ces questions, une déclaration d'inconstitutionnalité assez nourrie.

Nous examinerons ensuite, si vous le souhaitez, quelques autres questions qui, bien que non suspectes d'inconstitutionnalité à mon sens, méritent, le cas échéant, d'être évoquées.

La création d'un nouveau titre du traité instituant la communauté européenne (titre III A) intitulé : "Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes" pose, à mes yeux, de sérieux problèmes de constitutionnalité au regard des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale

Jusqu'à présent ces matières relevaient du "3ème pilier", à l'exception de l'article 100 C, relatif à la politique commune de visas, déjà inséré dans le pilier communautaire par le Traité de Maastricht, ce qui avait motivé, précisément, une déclaration de non conformité à la Constitution dans la décision 92-308 DC du 9 avril 1992 (dite "Maastricht I").

C'est désormais l'ensemble de la matière qui va échapper à la coopération intergouvernementale et sera susceptible de relever de décisions du Conseil : règles relatives à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, aux modalités de contrôle aux frontières extérieures, aux conditions de délivrance des visas, à l'asile et à la politique de l'immigration.

L'ensemble des mesures concernées sont énumérées aux articles 73 J et 73 K. Toutes concernent au plus près l'exercice de la souveraineté nationale.

Je pense en particulier :

- aux mesures relatives à la politique de l'immigration (conditions d'entrée et de séjour des étrangers ; procédure de délivrance des visas et des titres de séjour de longue durée ; lutte contre l'immigration clandestine) ;
- aux mesures relatives à l'asile (critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ; normes minimales relatives à l'octroi du statut de réfugié) ;
- aux mesures visant la suppression de tout contrôle des personnes aux frontières intérieures ;
- aux mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres, lesquelles comprennent, notamment, les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres.

Le transfert de ces compétences s'opérera en plusieurs temps (cf art 73 O) :

- pendant une période de cinq ans, les décisions seront prises à l'unanimité du Conseil, sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat-membre ;
- Après cette période de cinq ans, le Conseil statuera sur proposition de la seule Commission, les Etats-membres perdant ainsi le pouvoir d'initiative ; la Commission sera seulement tenue d'examiner toute demande d'un Etat visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.
- au bout de cinq ans également, le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider de rendre applicable la procédure visée à l'article 189 B (codécision, majorité qualifiée) à tous les domaines couverts par le titre III A ou à certains d'entre eux.

Ce passage sera même automatique, au bout de cinq ans, s'agissant des règles relatives à la délivrance des visas de court séjour et au visa uniforme.

La compétence de la CJCE sur ces décisions s'exercera selon le régime de droit commun prévu par le Traité CE, sous réserve de quelques aménagements (art. 73 P).

La constitutionnalité de tels transferts de compétence doit être examinée au regard de l'article 88-2 de la Constitution, résultant de la révision du 25 juin 1992, qui limite les transferts autorisés à deux domaines :

- l'établissement de l'union économique et monétaire
  - la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats-membres
- et les soumet à deux conditions :
- que ces transferts s'opèrent sous réserve de réciprocité
  - et selon les modalités prévues par le TUE, dans sa rédaction issue du traité de Maastricht.

Il s'ensuit que nécessiteraient aujourd'hui une révision de la Constitution :

- tout transfert de nouvelles compétences mettant en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;
- ainsi que la fixation d'autres modalités que celles prévues par le traité de Maastricht pour l'exercice des compétences dont le transfert a déjà été autorisé par l'article 88-2 de la Constitution.

1) **Les domaines de l'asile et de l'immigration** (article 73 K) échappent assurément à l'habilitation donnée par le constituant. Or de telles matières -en particulier les règles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers et à la lutte contre l'immigration clandestine- touchent au plus près aux prérogatives de souveraineté de l'Etat.

Dans ces conditions, il est difficile de ne pas voir dans le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée susceptible d'intervenir au bout de cinq ans, accompagné de la perte d'initiative des Etats-membres, une atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale (cf décision du 9 avril 1992, cons. 49, sur l'article 100 C où le Conseil a décidé que l'abandon de la règle de l'unanimité pouvait conduire, en l'espèce, à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale).

Au surplus, s'ajoute ici l'application de la procédure de codécision avec le Parlement. Cette procédure a été introduite dans le TCE par le traité de Maastricht. Elle était destinée, selon l'expression consacrée, à combler le "déficit démocratique" du traité et à associer le Parlement européen au processus de décision en en faisant, du moins en théorie, un "co-législateur" (article 189 B). Elle n'a pas été jugée contraire en tant que telle au principe de la

souveraineté nationale par notre décision de 1992.

La procédure de codécision, assez lourde, s'applique à ce jour à une part notable (le quart des décisions) de la législation communautaire (dans 14 secteurs parmi lesquels, entre autres, le marché intérieur, la culture, la santé publique, l'environnement etc...), mais elle ne concerne aucun des domaines touchant étroitement à l'exercice de la souveraineté nationale, et notamment pas la partie du traité consacré à l'Union économique et monétaire.

Or le traité d'Amsterdam engage sur ce point une évolution :

- non pas tellement parce qu'il simplifie (fort heureusement) cette procédure, de façon à réduire les délais de décision : il s'agit là d'une réforme technique ;
- mais surtout parce qu'il ouvre à la codécision, dans le champ régalién, les domaines qui nous intéressent à cet instant de mon exposé : asile,immigration,franchissement des frontières extérieures et intérieures.

Or, cette procédure confère au Parlement européen (sur lequel les Etats-membres n'ont aucune emprise), sinon le pouvoir d'imposer, du moins, un réel pouvoir de délibération et d'amendement, assorti, en cas d'échec de la procédure de conciliation, d'un pouvoir de blocage. Qui plus est, il se prononce à la majorité simple de ses membres, alors que la majorité qualifiée prévaut au Conseil.

On peut donc affirmer, selon moi, que sont susceptibles de porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale l'ensemble des règles de procédure applicables, au bout de cinq ans, en vertu de l'article 73 O, sous leur triple aspect :

- perte de l'initiative des Etats-membres ;
- passage de l'unanimité à la majorité qualifiée au sein du Conseil ;
- mais également association active du Parlement européen par l'extension du champ de la procédure de codécision.

On pourrait certes objecter que le passage à une telle procédure n'est pas automatique puisqu'il est subordonné en partie à une décision du Conseil prise à l'unanimité.

Mais cela ne devrait pas nous arrêter. En effet, la décision du Conseil de

"basculer" dans la majorité qualifiée et la "codécision", même prise à l'unanimité, constitue un acte de droit communautaire dérivé qui ne nécessitera aucune révision du traité ni, par conséquent, aucune nouvelle saisine du Parlement, et qui ne donnera prise à aucun contrôle de constitutionnalité. La CJCE seule sera compétente, le cas échéant, pour connaître de sa "validité" au regard du traité.

Seule l'insertion dans l'article 73 0 de la mention selon laquelle le passage à la majorité qualifiée et à la codécision serait subordonnée à une décision des Etats prise "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives", c'est-à-dire, pour la France, sous réserve d'une ratification parlementaire, aurait pu nous permettre d'admettre la conformité à la Constitution d'un tel dispositif.

En l'absence d'une telle précision (qui se trouvait dans la "clause passerelle" de l'article K9 du TUE et figure dans d'autres dispositions du traité d'Amsterdam, notamment à l'article K 14), l'atteinte à la souveraineté nationale pourrait se trouver consommée sans que ni le Parlement, ni le Conseil constitutionnel aient eu leur mot à dire. C'est la raison pour laquelle je vous propose, dès avant la ratification du Traité d'Amsterdam, d'indiquer au Président de la République et au Premier ministre qu'une telle disposition nécessite une révision constitutionnelle préalable.

On pourrait s'interroger sur le point de savoir si la question de compatibilité avec la Constitution se pose également pour la première période de cinq ans de l'article 73 0. Certes, les décisions seront prises, pendant cette période, à l'unanimité du Conseil. Mais on pourrait objecter que la règle de l'unanimité ne garantit pas absolument l'absence d'atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Dans sa décision du 9 avril 1992 sur le passage à la troisième phase de l'union économique et monétaire, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'ensemble du dispositif, alors même que les décisions les plus importantes en la matière demeuraient soumises à la règle de l'unanimité.

En premier lieu, si la règle de l'unanimité permet à un Etat-membre de s'opposer à un transfert de souveraineté, elle lui permet également de consentir à une décision mettant en cause l'exercice de la souveraineté nationale sans y avoir été autorisé par le pouvoir législatif national.

En deuxième lieu, cette règle n'autorise qu'un "exercice négatif" de la souveraineté, puisqu'elle permet à un Etat-membre de s'opposer à une décision (droit de veto). Elle ne lui permet pas, en revanche, un "exercice positif" de cette souveraineté, puisque n'importe quel autre Etat-membre (c'est l'envers du

droit de veto) peut s'opposer à une décision souhaitée par les autres (cf : décision n° 78-93 DC du 29 août 1978 dans laquelle la souveraineté de l'Etat est définie comme "la liberté de choisir").

Je ne vous propose cependant pas d'adopter ce point de vue :

- D'abord parce qu'il nous mettrait en porte à faux avec notre décision 92 qui s'est attachée exclusivement à l'abandon de la règle de l'unanimité ;

- Ensuite, parce que la règle d'adoption des décisions n'est pas le seul critère à envisager pour apprécier le degré d'atteinte à la souveraineté nationale. Doivent également être pris en compte, nous l'avons vu, non seulement la nature du domaine concerné par les transferts de compétence, ainsi que leur ampleur, mais aussi les modalités de dessaisissement et d'exercice des compétences transférées.

C'est précisément là que réside la différence essentielle entre les dispositions du traité de Maastricht sur l'Union économique et monétaire, et les dispositions du traité d'Amsterdam sur l'asile, l'immigration et le franchissement des frontières.

Contrairement au passage à la troisième phase de l'union économique et monétaire (se traduisant par l'adoption d'une monnaie commune et le passage irréversible à une politique monétaire et de change unique, c'est-à-dire par un abandon intégral de compétences des Etats-membres), les domaines de l'asile et de l'immigration demeureront, après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des domaines de compétence partagée, dans lesquels le principe de subsidiarité devrait jouer son plein effet.

Selon ce principe, on le sait, les autorités communautaires n'interviennent que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de façon suffisante pour l'action des Etats-membres. Les conditions d'application de ce principe sont d'ailleurs précisées et entourées de nouvelles garanties par un protocole additionnel au Traité et placées sous le contrôle de la CJCE.

C'est là, me semble-t-il, une différence radicale -abandon irréversible d'un pan entier de compétences dans un cas, exercice en commun de compétences partagées dans l'autre- qui justifie que, comme nous l'avons fait en 1992, nous nous satisfassions de la règle de l'unanimité prévue pour la première période de cinq ans par l'article 73.0.

J'ajouterai que, dans les faits, la moindre avancée dans la "communautarisation"

des décisions, dans ces matières extrêmement sensibles pour les Etats-membres, se fera avec une prudence extrême. Dans un premier temps, est seule envisagée l'ouverture de négociations sur la répartition de "l'acquis Schengen" entre le pilier communautaire et le 3ème pilier, conformément aux prévisions du protocole annexé au traité.

Dans ces conditions, de mon point de vue, seules les dispositions du 2ème paragraphe de l'article 73 0, sont contraires à la Constitution.

**2) Le raisonnement qui vient d'être exposé est transposable aux dispositions nouvelles relatives au franchissement des frontières (article 73 J).**

La révision constitutionnelle de juin 1992 a certes inscrit à l'article 88-2 "les transferts de compétences nécessaires au franchissement des frontières extérieures des Etats membres" mais "selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union", tel qu'il se présentait à l'issue de la conclusion du traité de Maastricht. Or, les compétences transférées par le traité d'Amsterdam, d'une part, concernent également la suppression des contrôles aux frontières intérieures, d'autre part, s'agissant du franchissement des frontières extérieures, outrepassent les matières déjà communautarisées par le TUE (article 100 C : liste des pays tiers soumis à obligation de visa et modèle type de visa puisqu'elles incluent, notamment, les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats-membres.

Si l'on ajoute que le passage au vote à la majorité qualifiée est, pour certaines de ces matières (procédures et conditions de délivrance des visas, règles en matière de visa uniforme), automatique au bout de cinq ans, il apparaît que ces dispositions portent atteinte aux conditions d'exercice de la souveraineté nationale.

Il conviendra seulement, dans notre déclaration d'inconstitutionnalité, de faire réserve des dispositions du deuxième alinéa du troisième paragraphe de l'article 73 0 qui se bornent, s'agissant des visas de court séjour, à reprendre les dispositions de l'article 100 C. Les mesures en cause (liste des pays tiers soumis à obligation de visa et modèle type de visa) sont entrées en vigueur depuis le 1er janvier 1996, et leur constitutionnalité est couverte tant par l'article 88-2 de la Constitution que par l'autorité de notre décision du 2 septembre 1992 (dite "Maastricht II").

III Autres articles du traité d'Amsterdam dont la conformité à la Constitution a nécessité un examen particulier.

## 1) ARTICLE F 1 :

**La procédure instituée par l'article F 1 est entourée de garanties procédurales importantes : la décision relative au constat de la violation des principes est arrêtée par le Conseil réuni au plus haut niveau, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement, sur proposition du tiers des Etats membres ou de la Commission. Dans un second temps, le Conseil statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains droits de l'Etat.**

**Les principes communs aux Etats membres, dont le non-respect pourra être ainsi sanctionné, sont déjà des principes fondateurs de la République française, rappelés en particulier par le préambule de la Constitution de 1958. Si la France venait à être condamnée en application de l'article en cause, selon les règles procédurales qui viennent d'être présentées, les autorités responsables de la violation reprochée méconnaîtraient par ailleurs les principes mêmes posés par la Constitution française.**

**La souveraineté nationale ne pourrait donc être méconnue que si la France violait les principes les plus fondateurs de sa Constitution !**

**Enfin, le mécanisme en cause est habituel en matière de droit international ; il correspond à la mise en oeuvre du principe de réciprocité, et s'inscrit directement dans les conséquences attachées à la règle "Pacta sunt servanda", règle de droit public international à laquelle la France doit se conformer, comme l'a expressément indiqué le Conseil constitutionnel dans la décision du 9 avril 1992, en tant qu'il figure au nombre des règles du droit public international auxquelles renvoie le 14ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.**

En conséquence, l'article F 1, qui va dans le sens d'un renforcement des garanties des droits et libertés, n'est pas contraire à la Constitution.

## 2) La PESC

La politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) fait l'objet du titre V du Traité sur l'Union européenne (articles J 1 à J 18).

Deux séries de modifications attirent plus particulièrement l'attention au regard du respect de la souveraineté nationale :

a) La première concerne les aménagements apportés au processus de décision (article J 13).

Le champ des mesures prises à la majorité qualifiée du Conseil est élargi. Il comprend désormais :

- les décisions relatives aux actions communes et aux positions communes adoptées sur la base d'une stratégie commune, elle-même adoptée à l'unanimité.
- les décisions de mise en oeuvre des actions et des positions communes.

Cette extension du champ des décisions prises à la majorité qualifiée ne pose cependant, à mon sens, aucun problème de constitutionnalité :

- en premier lieu parce qu'il ne s'agit jamais que de mesures d'application de décisions elles-mêmes prises à l'unanimité. Or le Conseil constitutionnel, dans sa décision d'avril 1992, n'a pas déclaré contraire à la Constitution l'article 73 point 2 du Traité qui prévoyait déjà que pourraient être prises à la majorité qualifiée du Conseil certaines décisions relatives au déroulement des actions communes.

- en deuxième lieu, et surtout, parce qu'est prévue à l'article J 12-2ème paragraphe une clause de sauvegarde aux termes de laquelle : "Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote".

Un Etat-membre peut donc toujours dire "non", et la question est alors renvoyée à la plus haute instance, le Conseil européen, qui devra se prononcer à l'unanimité.

- En dernier lieu, il est précisé que les mesures ayant des implications militaires ou relatives à la défense sont toujours prises à l'unanimité.

b) La deuxième innovation figure à l'article J 14 et concerne la possibilité pour le Conseil, statuant à l'unanimité, d'autoriser la présidence à engager des négociations en vue de conclure un accord avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales dans les domaines de la P.E.S.C. mais également du 3ème pilier.

Toutefois cette habilitation demeure sans incidence sur l'exercice de la souveraineté nationale dès lors qu'il est précisé qu'"aucun accord ne lie un Etat-membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer

à ses propres règles constitutionnelles".

Autrement dit, la France pourra recourir à la procédure constitutionnelle de ratification parlementaire et le Conseil constitutionnel pourra ainsi, le cas échéant, être saisi.

### **3) Sur le IIIème pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale)**

**Il résulte de la combinaison des articles K 3 et K 6 du titre VI du traité sur l'Union que des décisions-cadres vont pouvoir définir les éléments légal, matériel et moral des infractions dans des matières aussi importantes que celles de la criminalité organisée, de la lutte contre le trafic de stupéfiants, du terrorisme.**

**Ces décisions lient les Etats quant au résultat à atteindre, le Parlement sera tenu d'adopter des lois reprenant ces décisions, sans latitude par rapport aux règles minimales qui auront été fixées par les décisions-cadres.**

Je me suis bien entendu interrogé sur les conséquences que pourrait avoir pour la France le fait de ne pas "transposer" ou de "mal transposer" de telles décisions-cadres, décisions dont chacun aura relevé qu'elles ressemblent à s'y méprendre aux directives de l'article 189 du traité CEE.

**Première observation rassurante : l'article K 6 b dénie tout effet direct aux décisions-cadres ; cet élément avait été retenu comme essentiel par notre décision "Schengen" à propos des actes du comité exécutif Schengen. La non transposition desdites décisions pourra néanmoins être à l'origine d'un différend entre les Etats, la Cour de justice des communautés européennes pouvant se trouver saisie de ce différend, en application de l'article K 7, dès lors que le litige n'a pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois qui suivent la saisine de celui-ci par l'un de ses membres. Une condamnation n'est donc pas à exclure sur ce terrain, mais elle ne peut revêtir la forme ni d'un arrêt en manquement, ni d'une amende pécuniaire.**

**Si les dispositions de ce titre touchent à des matières où sont directement en cause des pouvoirs régaliens de l'Etat (la fixation des éléments constitutifs de crimes et délits et des peines applicables), dès lors que le Conseil se prononcera à l'unanimité et que le Parlement devra intervenir, ces articles ne soulèvent pas de problèmes constitutionnels réels.**

### **4) LA COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE**

Je me suis également interrogé sur certaines mesures relevant du domaine de la coopération judiciaire en matière civile, qui seront prises conformément à la procédure prévue par l'article 73 O : il s'agit des mesures nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur, ayant une incidence transfrontière. En application de l'article 73 M c) ces mesures auront notamment pour finalité **l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, notamment en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les Etats membres. Jusqu'à ce jour, les traités européens n'emportaient pas d'effets contraignants en matière d'organisation judiciaire et de procédure stricto sensu.**

La généralité de la formulation retenue à l'article précité m'a conduit à demander au gouvernement quelques explications sur la portée exacte des dispositions en cause.

Dès lors que les exigences tenant à rendre les règles de procédure applicables dans les Etats de l'Union compatibles ne conduiront pas à imposer l'adoption de règles mettant en cause le pouvoir du législateur en matière d'organisation judiciaire, la critique d'atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ne peut être retenue.

Or telle est bien la lecture qui semble devoir être faite de l'article 73 M c). De plus, comme le souligne le gouvernement, l'application de l'article 73 M c) doit être combinée avec le principe de subsidiarité qui impose en particulier de "veiller au respect des pratiques nationales bien établies ainsi que de l'organisation et du fonctionnement des systèmes juridiques des Etats membres".

## **5) COUR DES COMPTES EUROPEENNE**

**L'article 2 du traité qui modifie diverses dispositions du traité instituant la Communauté européenne vise notamment l'article 188 C relatif à la Cour des comptes européenne.**

Je vous rappelle que c'est le traité du 22 juillet 1975 qui a réformé la procédure budgétaire et prévu l'instauration de la Cour qui est chargée du contrôle des finances publiques communautaires. Le traité sur l'Union a transformé la Cour des comptes européenne en institution à part entière.

Les pouvoirs d'investigation de la Cour sont d'ores et déjà importants. Il convient de souligner que la décision du Conseil constitutionnel en date du 2

avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne a considéré comme conforme à la Constitution les dispositions relatives à la Cour des comptes.

Les modifications apportées par le traité d'Amsterdam se situent dans la ligne dessinée par le traité sur l'Union ; **les modalités de contrôle évoluent sensiblement, dans le sens du renforcement des moyens d'action permettant de protéger les intérêts financiers de la Communauté.**

**Ce pouvoir d'investigation n'est cependant en rien assimilable à un pouvoir de perquisition ou de saisie. Le contrôlé peut refuser le contrôle sans que sa porte puisse être "forcée" !**

**Il est désormais clairement indiqué (ce qui est conforme à la pratique actuelle) que le contrôle peut s'effectuer dans les locaux de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget communautaire.**

La coopération entre la Cour européenne et les niveaux de contrôle nationaux est expressément rappelée dans le traité. Dans la pratique, des membres de la Cour des comptes française accompagnent ceux de la Cour des comptes européenne.

**Les règles selon lesquelles les opérations de contrôle seront réalisées devraient assurément respecter les principes à valeur constitutionnelle en matière de droits et libertés fondamentaux de la personne, dégagés par le Conseil constitutionnel, en particulier en matière de perquisitions ; en effet, l'article F §2 du traité sur l'Union précise que l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que principes généraux du droit communautaire. La jurisprudence de la CJCE a d'ores et déjà fait application de ces principes ; le traité d'Amsterdam renforce leur prise en compte : en effet, en application de l'article L c) la Cour de justice quand elle est compétente en application du TCE, doit appliquer l'article F §2 "en ce qui concerne l'action des institutions".**

**En outre, il convient de rappeler que l'octroi de subventions est subordonné à l'acceptation par écrit des bénéficiaires de la vérification susceptible d'être faite par la Cour.**

**Pour l'ensemble de ces raisons, il me semble que l'extension de pouvoirs**

réalisée ne peut pas être mise en cause.

## 6) PROTOCOLE SUR LE DROIT D'ASILE

Ce protocole comporte un article unique, duquel il résulte que toute **demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible pour instruction par un autre Etat membre que dans des cas limitativement énumérés, notamment si un Etat membre en décide ainsi unilatéralement : dans cette hypothèse, la demande est alors traitée sur la base de la présomption qu'elle est manifestement non fondée, sans que le pouvoir de décision de l'Etat membre ne soit affecté d'aucune manière ; dans ce cas, le Conseil est immédiatement informé.**

Ce protocole, ardemment souhaité par l'Espagne, part du présupposé que les Etats membres de l'Union constituent des pays "sûrs" vis à vis des autres pour toutes les questions liées à l'asile. **La rédaction de l'article que je viens de rappeler est le fruit d'un compromis diplomatique ; c'est à la demande de la France que le membre de phrase précisant que le pouvoir de décision de l'Etat membre n'est affecté d'aucune manière a été ajouté afin de respecter le principe selon lequel la France a toujours le droit de donner asile à tout étranger et donc de traiter toute demande d'asile qui lui serait adressée.**

Le droit d'asile est même garanti par le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 dans un cas particulier : **"Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République"**. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé, dans la décision du 13 août 1993 rendue sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. **Le droit d'asile apparaît ainsi comme un droit subjectif des "combattants de la liberté" mentionnés par le Préambule.** Dans cette hypothèse, il comporte le droit d'admission provisoire au séjour sur le territoire et le droit à un examen contradictoire de la demande d'asile.

Suite à cette décision de 1993, est intervenue la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993, qui a introduit **un article 53-1 dans la Constitution.**

Toutefois, **Le droit commun de l'asile constitutionnel (combattants de la liberté) reste bien le préambule de 1946 tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, et c'est au regard de cette norme que doit être appréciée la conformité à la Constitution du protocole sur l'asile.**

**Le protocole respecte-t-il ces principes ?**

**Si, en application du d) de l'article unique du protocole, est présumé le caractère manifestement infondé de la demande d'asile émanant d'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union, cette présomption n'est pas irréfragable ; la présomption est ainsi neutralisée par la dernière phrase selon laquelle, en toute hypothèse, le pouvoir de décision d'un Etat membre ne peut être "affecté d'aucune manière". L'obligation d'informer le Conseil de la décision d'examiner la demande est par ailleurs sans incidence sur le déroulement de la procédure d'examen proprement dite et ne peut influencer sur la décision de l'Etat.**

**La liberté laissée à chaque Etat membre par le dernier alinéa du protocole de décider unilatéralement d'examiner une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un autre Etat membre est ainsi appelée à recevoir application au profit des personnes susceptibles de bénéficier du droit constitutionnel d'asile.**

**En conséquence, malgré sa rédaction fruit de longues transactions diplomatiques, l'article unique du protocole ne comporte pas moins de garanties que le droit interne et n'est pas contraire à la Constitution.**

## **7) LA PROCEDURE DE CODECISION**

La procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil a été introduite par le traité de Maastricht dans le traité C.E. (article 189 B). Elle était destinée à combler le "déficit démocratique" du traité en associant le Parlement au processus de décision communautaire.

Cette procédure, assez lourde, ouvre au Parlement un réel pouvoir de délibération et d'amendement assorti, en cas d'échec de la procédure de conciliation, d'un pouvoir de blocage. Il convient cependant d'observer que les amendements du Parlement doivent, pour être adoptés, être approuvés par le Conseil, à la majorité qualifiée, et que le Parlement ne possède en aucun cas le pouvoir d'imposer son point de vue.

Dans sa décision dite "Maastricht I" du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel a implicitement mais nécessairement admis la constitutionnalité de cette procédure et donc sa compatibilité avec les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Il apparaît impossible de revenir sur cette appréciation sous peine de méconnaître l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel.

Le traité d'Amsterdam comporte à cet égard deux types de modifications :

- d'une part, il simplifie de plusieurs manières la procédure de codécision, de façon à abréger le délai réel de prise de décision (il convient toutefois de remarquer à cet égard que la procédure de codécision a "mieux marché" qu'on ne le craignait, plus de la moitié des procédures de codécision s'étant achevées sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure de conciliation).

Il s'agit là d'une réforme technique qui ne majore en rien les pouvoirs du Parlement européen.

- d'autre part, et surtout, le Traité d'Amsterdam étend le champ de la procédure de codécision aux matières qui font l'objet du nouveau titre III A du Traité C.E. (asile - immigration - franchissement des frontières...).

C'est là la principale innovation du Traité, celle qui, précisément, est susceptible de faire difficulté au regard des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, étant rappelé que celle-ci est indissociable de la souveraineté populaire consacrée par l'article 3 de la Constitution de 1958.

Dans le Traité de Maastricht en effet, la procédure de codécision s'appliquait certes à un nombre quantitativement important de mesures (le quart des décisions environ, concernant quatorze secteurs). Mais aucune d'entre elles ne concernait étroitement l'exercice de la souveraineté nationale (il s'agissait du marché intérieur, de la culture, de la santé, de l'environnement...).

Désormais, au contraire, si le Conseil en décide ainsi à l'unanimité cinq ans après l'entrée en vigueur du traité, cette procédure est susceptible de s'appliquer aux décisions prises dans nombre de matières régaliennes (articles 73 O-2 §).

Or le Parlement européen est composé de députés élus au suffrage universel sur lesquels les gouvernants des Etats-membres n'ont bien évidemment aucune emprise. Qui plus est, il statue à la majorité simple de ses membres, alors que la majorité qualifiée est requise au Conseil pour les mêmes décisions.

On peut donc penser que le recours -si le Conseil en décide ainsi- à la procédure de codécision (en même temps qu'au vote à la majorité qualifiée du Conseil), au bout de cinq ans, dans des matières concernant étroitement l'exercice de la souveraineté nationale, constitue une atteinte aux conditions essentielles d'exercice de celle-ci.

C'est ce qui motive la déclaration d'inconstitutionnalité du 2ème paragraphe de

l'article 73 O au regard des articles 3 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de la Constitution de 1958 (qui seront explicitement cités en tête de la décision).

Je me propose maintenant de donner lecture du projet de décision.

Nous ouvrirons ensuite la discussion sur les questions qui viennent d'être évoquées et sur le projet de décision.

S'il résultait de notre débat que la décision doive être substantiellement modifiée, je vous inviterais à poursuivre notre délibéré dimanche prochain à partir de 10 heures.

Le débat est ouvert.

Monsieur GUENA : Comme vous le devinez, je m'apprête à faire les plus expresses réserves sur ce traité. C'est un traité bâclé qui ne résout aucun des problèmes qu'il était censé résoudre. Le texte du traité n'a plus aucun rapport avec les travaux de la C.I.G.

En dehors de cela, vous avez souligné certaines atteintes à la souveraineté nationale.

Nous allons donc vers la non-conformité avec la Constitution sur un certain nombre de points.

Nous nous trouvons dans une nasse. Si nous suivons la décision, nous allons vers une révision de la Constitution et donc vers des abandons constitutionnels de souveraineté accrus.

Donc je ne sais pas quoi faire :

- ou je vote pour le projet : et cela va contre ma conviction ;
- ou je vote contre le projet, et je consens à des abandons encore plus importants de souveraineté.

J'ai longtemps siégé à la C.O.S.A.C. Tous ces braves gens n'y comprennent rien.

Pour ma part, j'accepterai la censure si l'on va jusqu'au bout des choses. Je parle de la codécision. Cette procédure viole manifestement l'article 3 de la

Déclaration des droits de l'homme. Dès lors qu'une partie de la souveraineté passe au Parlement européen, la souveraineté nationale est violée.

Je vous promets que si l'article 16 est utilisé, la C.J.C.E. le condamnera.

En conséquence, je vous propose le texte suivant : *"Considérant notamment que la procédure dite de la "codécision" telle qu'elle figure à l'article 189 B, a pour effet de transférer au Parlement européen de nouveaux pouvoirs qui ressortissent exclusivement au Parlement de la République au titre de l'article 3 de la Constitution ; qu'en outre la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui a valeur constitutionnelle stipule en son article 3 que: "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation..." ; qu'il en résulte que la démocratie ne peut valablement s'exercer que dans le cadre national ; qu'en conséquence l'article 25 I nouveau du traité d'Amsterdam est contraire à la Constitution"*.

Voilà ce que je voulais dire. Je ne reprendrai plus la parole et me contenterai de lever et de baisser la main.

Monsieur le Président : Je m'étais mis à votre place, Monsieur GUENA, et je comprends votre embarras.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que votre décision met en cause la constitutionnalité de la procédure de codécision. Le débat est entier et le constituant fera ce qu'il voudra.

Monsieur AMELLER : Je voudrais poser deux questions :

- Sur quel texte nous prononçons-nous ?
- Quel est le délai d'examen auquel nous sommes astreints ?

Je sais bien que le Conseil constitutionnel a réglé ce problème par les visas de sa décision.

Nous avons eu très peu de temps pour examiner un document aussi complexe et confus. Je maintiens que le délai d'un mois ne s'applique pas à la saisine de l'article 54.

Monsieur le Président : Je vais répondre succinctement à ces questions.

- En ce qui concerne les textes, je dispose des mêmes que vous et je ne

me suis pas interrogé sur la conformité du document fourni au document original.

- En ce qui concerne le délai, je vous renvoie à l'ordonnance organique. et notamment à son article 18.

Monsieur AMELLER : Il n'y est pas question du tout de délai !

Monsieur le Secrétaire général : Il y a aussi l'article 19 de l'ordonnance !

Monsieur AMELLER : Je suis d'accord sur le projet de décision. Mais, sur l'article F1, on n'est pas complètement à l'abri de son application. Même si c'est une hypothèse d'école, cet article est formellement contraire à la Constitution.

Dans la grille d'analyse, on ne fait pas un sort suffisant à la réserve de réciprocité.

Sur l'impossibilité de faire des réserves : que font les autres pays ?

Vous avez parlé de déficit démocratique, Monsieur le Président. Le Traité d'Amsterdam prétend faire une place nouvelle aux Parlements nationaux par la C.O.S.A.C. C'est dérisoire ! Pour moi, le déficit démocratique, il se comble en donnant plus de pouvoirs aux Parlements nationaux !

Je serais donc tenté de soutenir l'amendement proposé par Monsieur GUENA.

Monsieur ABADIE : Je me contenterai de parler des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Je suis d'accord avec votre projet de décision sur ce point, y compris sur la codécision. Je suis satisfait de ce que vous avez indiqué à ce sujet dans la décision.

Je m'interroge néanmoins sur les modalités différentes de décision en matière de P.E.S.C.

Les stratégies communes sont décidées à l'unanimité, certes. Mais les actions communes et les positions communes prises sur la base de ces stratégies communes sont prises, elles, à la majorité qualifiée.

Il est précisé que les actions militaires requièrent l'unanimité.

Les autres non, me semble-t-il ; et les abstentions n'empêchent pas les décisions du Conseil.

On nous dit certes (article J3, dernier §) que "*le Conseil veille à l'unité, à la cohésion et à l'efficacité de l'action de l'Union*". Mais il reste une incertitude sur ces points. La note du Quai nous apporte heureusement quelques apaisements.

Monsieur CABANNES : Je rend hommage aux qualités du rapport. Je suis d'accord sur l'essentiel.

Mais ne pourrait-on pas envisager l'insertion de l'amendement de Monsieur GUENA dans la décision ?

*(Monsieur GUENA lit à nouveau sa proposition d'amendement).*

Monsieur FAURE : Je suis d'accord, Monsieur le Président, avec tout ce que vous avez dit.

Je suis sur une position opposée à celle de Monsieur GUENA. Depuis très longtemps d'ailleurs !

Mais nous ne nous posons pas aujourd'hui les questions sur le fond du débat européen. Nous devons simplement relever les dispositions contraires à la Constitution.

Monsieur GUENA : Je voudrais me défendre ! J'ai proposé un amendement au Conseil constitutionnel...

Monsieur ROBERT : Je ferai quatre observations :

1° C'est moi qui ait appris à Monsieur GUENA ce qu'était le bloc de constitutionnalité ! Et il en fait aujourd'hui usage s'agissant de l'article 3. La Nation est souveraine, certes. Mais cela ne veut pas dire qu'elle doit jalousement garder cette souveraineté.

2° Quand vous détaillez 9 normes de références, dans la décision, il faut également citer l'article 88-1.

3° Je suis d'accord sur les critères que vous avez dégagés, ainsi que sur ce que vous avez éliminé (article F 1 notamment).

Mais il y a abandon de compétences dans d'autres matières que vous n'avez pas retenues : la santé, la recherche scientifique, par exemple.

Quant à la P.E.S.C., il y a plus qu'une nuance entre ce que nous avons validé pour Maastricht et ce que contient le Traité d'Amsterdam. Désormais certaines actions communes pourront être décidées à la majorité qualifiée, dès lors que la stratégie commune aura été déterminée à l'unanimité.

Je ne suis ni pour ni contre. Mais il y a une différence de degré considérable ! Sur tout ce qui concerne les visas, l'asile, l'immigration, le franchissements des frontières extérieures, je suis mille fois d'accord.

Madame LENOIR : Quand j'ai siégé pour la première fois dans cette maison, c'était pour la séance du 9 avril 1992.

Si j'avais été plus avertie, j'aurais admis que nous n'étions pas tenus par le délai d'un mois. Mais il est difficile de revenir là-dessus aujourd'hui.

Deux points :

- cette décision est historique : nous sommes la première juridiction constitutionnelle européenne qui va se décider sur cette question.

D'après ce que je sais, il n'y aura pas beaucoup de révisions constitutionnelles.

- Elle s'inscrit dans un cadre consensuel. Le traité a été négocié par une majorité et ratifié par une autre. D'où la saisine conjointe. C'est vrai qu'il y a des opposants (Monsieur CHEVENEMENT, le PC).

Mais le contexte général est un contexte de consensualité. Pour moi, la construction d'un espace de paix est le seul projet un peu exaltant de notre époque. J'ai donc une conception dynamique de la construction européenne. Vous avez parlé, Monsieur le Président, d'acquis en la matière. Je souscris à cela.

- Il ne faut rien dramatiser. Ce dont s'est plaint le Gouvernement français, c'est que l'on n'aille pas assez loin dans la réforme institutionnelle. La seule chose qu'on ait obtenue c'est le "Mr" ou "Mme" P.E.S.C. On ne peut pas à la fois regretter que le Traité d'Amsterdam n'aille pas assez loin et qu'il aille trop loin.

J'ajoute qu'il y a une innovation : il est affirmé que la citoyenneté nationale est

première par rapport à la citoyenneté européenne.

En conclusion, spontanément, je n'aurais pas considéré le traité comme contraire à la Constitution. Il y a beaucoup de verrous, notamment : le vote à l'unanimité du Conseil, l'abstention constructive, la "clause de sauvegarde". Quant à la P.E.S.C., il n'y a aucune différence de nature avec la discussion que nous avons eue en 1992. Monsieur FAURE, rapporteur, avait, à l'époque, proposé une déclaration d'inconstitutionnalité sur ce point. Toutefois, après le déjeuner, nous avons miraculeusement considéré qu'il n'y avait pas de problèmes !

Il faut bien dire que, dans les faits, cela n'a pas marché.

Monsieur LANCELOT : Je reviens sur l'intervention de Monsieur GUENA. On ne peut, en effet, manquer d'être marqué par cette "longue marche" vers la construction européenne. Il n'y a qu'à voir les visas de notre décision ! Cette construction a connu des pannes, mais pas de recul.

Et notre décision doit s'inscrire dans ce mouvement.

Je ferai quelques brèves observations :

- Le Traité : il est décevant, dans la forme et dans le fond.

Il ressemble plus à un règlement administratif qu'à un traité. Ce qui devait être un grand flux est "cassé" par beaucoup de petits courants...

- La Constitution : la constitutionnalité est un bloc. Mais il n'est pas immuable, mon cher Yves GUENA.

Sur les dix révisions de la Constitution de 1958, la moitié a été effectuée dans les cinq dernières années. Nous avons changé de culture constitutionnelle. Nous nous sommes rapproché du système allemand. Le constituant n'est plus un constituant mort. C'est le constituant vivant qui est appelé chaque fois que nécessaire pour refonder le pacte.

- La Nation : Nous comprenons votre angoisse, voire votre douleur. Nous savons tout ce que nous devons à la Nation. Mais on peut tirer de l'histoire de la Nation, la nécessité de son dépassement par l'accès à une co-souveraineté. L'Europe a donné à la souveraineté de nouveaux territoires.

- L'Europe : Toute l'avancée de ces dernières années va dans le sens de la

codécision. L'article 189 B est mal fait, certes, mais il fait parler des parlementaires élus au suffrage universel direct. Moi je souhaite que cela aille encore plus loin.

Monsieur FAURE : Ce que j'estime le plus regrettable, c'est qu'il faille, à chaque fois, modifier la Constitution. Il faudrait au contraire ouvrir la voie suffisamment large pour qu'on n'ait pas besoin d'y revenir à chaque fois.

Beaucoup de pays l'ont compris.

Mais je sais qu'il n'y a pas ici l'unanimité sur cette idée.

Je trouve bizarre que vous pensiez qu'il faille impliquer davantage les parlements nationaux. La C.O.S.A.C. -je n'ai jamais participé à ces choses là...- c'est normal que cela ne fonctionne pas !

Monsieur GUENA : Cela n'existait pas dans Maastricht !

Monsieur FAURE : Je vous parle des délégations parlementaires pour l'Union européenne qui fonctionnent en ce moment.

Le Traité ne va pas assez loin sur les droits du Parlement européen. Nous espérons que cela irait plus vite ! Nous l'espérons encore.

Monsieur le Président : Il est difficile de résister à la tentation de la politique, je le constate.

Il faut distinguer ce qui incombe au Parlement (il y aura un débat dans le pays sur la procédure de révision choisie, puis un débat au Parlement sur le contenu de cette révision) et ce qui incombe au Conseil constitutionnel aujourd'hui.

Sur la C.O.S.A.C., il n'existait pas certes. Mais il y a eu une tentative d'Assemblée des Parlements qui s'est réunie une première fois à Rome ! J'y étais. Il y a eu aussi le renforcement des délégations du Parlement. Monsieur PANDRAUD a mené la sienne de façon énergique !

Monsieur GUENA : C'est une mécanique qui marche bien.

Monsieur le Président : Mais on revient toujours à la controverse de fond sur la construction de l'Europe.

Je voudrais revenir sur la P.E.S.C.

On n'a pas "modifié" mais "remodelé" les choses par rapport à Maastrich.

L'esprit et la pratique me paraissent quant à eux inchangés. En la matière, la responsabilité suprême incombe au Conseil européen qui décide à l'unanimité. Ce verrou existe toujours, mais il a été haussé d'un cran.

Pour les positions communes, on votera à la majorité qualifiée. Mais il s'agit toujours de décisions d'exécution. Il ne sera pas possible de sortir de la stratégie commune décidée à l'unanimité.

Il y a des verrous supplémentaires : surtout l'abstention constructive et la clause de sauvegarde que je relis : "*Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale importantes et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'octroi d'une autorisation décidée à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité*".

Cela fait beaucoup penser au compromis de Luxembourg. On a donc beaucoup de garanties... peut-être trop... On n'est donc pas sorti du champ défini en 1992. Il n'y a donc pas lieu à mon sens de revenir là-dessus.

Sur l'article F1 : c'est un renforcement des valeurs fondamentales de la démocratie. La démocratie doit irriguer toutes les institutions et pas seulement le niveau national.

*(La séance est suspendue à 13 heures et reprise à 14 h 30).*

Monsieur le Président : Nous allons reprendre nos travaux par la lecture du projet de décision.

*(Monsieur le Président donne lecture du projet)*

Monsieur le Président : En page 6, je me pose la question de savoir si les propos de Monsieur GUENA de ce matin doivent être considérés comme un amendement qui trouverait sa place au considérant relatif à l'article 3.

Monsieur GUENA : Je le proposerai seulement quand l'on traitera de la codécision.

Par ailleurs, je suis contre le rappel du Préambule de 1946 : la paix concerne

l'O.N.U. et pas l'Union européenne.

*(Monsieur le Président met au vote la proposition ainsi faite. Vote pour : Monsieur GUENA, votent contre : les autres).*

*(Le vote sur l'ajout d'un considérant citant l'article 88-1 de la Constitution est acquis à l'unanimité).*

*(Monsieur GUENA vote contre les considérants page 7).*

*(Vote sur la première partie [page 9]. Vote contre : Monsieur GUENA ; votent pour : les autres).*

Madame LENOIR : Je propose, en page 9, "qui opèrent... des transferts de compétences qui mettent en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale".

*(La proposition est adoptée).*

*(Le vote du projet, page 10, est acquis à l'unanimité).*

Monsieur ABADIE : En page 15, ce que l'on vise ce sont les conditions essentielles de la souveraineté nationale ; "qui intéressent étroitement l'exercice de la souveraineté nationale" me semble donc une expression équivoque.

Monsieur le Secrétaire général : Le considérant suivant soulève la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. Le "considérant" dont vient de parler Monsieur ABADIE ne boucle donc pas le raisonnement du Conseil, qui est un raisonnement en trois temps. Il ne faut isoler aucun considérant.

Monsieur ABADIE : La subsidiarité n'enlève pas aux dispositions leur caractère essentiel par rapport à la souveraineté nationale.

Monsieur le Président : Je propose "directement" à la place d'"étroitement".

Madame LENOIR : C'est parce que ce sont des domaines qui intéressent les conditions essentielles de la société qu'il y a inconstitutionnalité. Aussi, je préférerai que l'on supprime "étroitement".

*(La suppression est adoptée).*

Monsieur GUENA : Je propose ici (page 17) mon amendement.

Monsieur ABADIE : Le "surtout" est inutile.

Monsieur le Secrétaire général : Il ne faut pas que l'on ait l'impression que c'est le cumul de critères qui conduit à l'inconstitutionnalité.

Monsieur CABANNES : On parle sans arrêt du Conseil sans dire ce que c'est. Ne faudrait-il pas lui donner un titre ?

Monsieur le Président : C'est la terminologie habituelle, et elle ne pose pas de difficulté.

Madame LENOIR : J'ai un amendement à proposer à la première phrase. En effet, je suis contre la stigmatisation de la commission, d'autant que la France s'est battue pour qu'elle ait davantage de pouvoirs. Depuis 1957, le monopole de l'initiative appartient à la commission. Ici on a prévu des mesures transitoires dans des domaines délicats. Alors pourquoi s'étonner de l'élargissement de ses pouvoirs. De toute façon, je suis contre cette déclaration d'inconstitutionnalité.

Monsieur DUMAS : C'est la conséquence du passage du 3ème au 1er pilier.

Monsieur GUENA : A la 7ème ligne, je propose la suppression du renvoi à la procédure de codécision. Puis le considérant suivant (*voir texte proposé par Monsieur GUENA page 26*).

Monsieur le Président : Revenir sur la décision de 1992 sur Maastricht ce serait un retour en arrière très important.

Je mets au vote l'amendement de Monsieur GUENA.

*(Vote pour : 2 (MM. AMELLER et GUENA) ; vote contre : 7).*

*(Sur la page 17, vote contre : 2 (M. GUENA et Mme LENOIR) ; votent pour : les autres).*

*(Sur la page 18, vote contre : (M. GUENA) ; Mme LENOIR ne vote pas ; votent pour : les autres).*

Madame LENOIR : Je trouve que notre décision est très en retrait par rapport à Maastricht. On a adopté en 1992 l'idée que la politique commune de visas opérerait un transfert de souveraineté et cela a entraîné une modification de la Constitution.

Ici on fait vraiment du pointillisme, en ajoutant la politique des visas et le visa uniforme.

Pour ma part, je considère qu'il n'y a aucun changement substantiel par rapport à 1992.

Les compétences ajoutées sont complètement mineures. C'est la dynamique propre à la construction communautaire qui est mise en cause par notre décision.

Monsieur DUMAS : L'argument peut se retourner. Vous avez dans ce champ tout ce qui a été consacré par Maastricht et puis il y a le surplus. Vous dites que c'est insignifiant mais ce n'est pas vrai. Il s'agit de dispositions importantes, du contrôle des flux migratoires notamment- C'est mal protéger les pouvoirs publics que de suivre votre raisonnement.

Madame LENOIR : En 1992, j'avais déjà voté contre l'idée que les dispositions relatives aux visas étaient contraires à la Constitution. Cette disposition est donc aujourd'hui conforme à la position que j'avais adoptée, s'agissant de dispositions qui ont une portée moindre qu'en 1992.

*(Marie MERLIN-DESMARTIS intervient pour expliquer ce qu'est le visa uniforme).*

Monsieur le Secrétaire général : La grande différence avec Schengen, c'est que Schengen c'était la règle de l'unanimité. Ici, ce n'est pas le cas, et le visa uniforme est une chose importante dont le champ d'application n'est pas insignifiant et qui se combine avec des règles de fonds substantielles.

Monsieur le Président : Je ne me sens pas en mesure de dire que 1992 a tout réglé et qu'il n'y a plus aujourd'hui de problème de constitutionnalité.

*(Sur la page 19 : vote contre : Madame LENOIR ; votent pour : les autres).*

*(Sur la page 20 : vote contre : Madame LENOIR, votent pour : les autres).*

#### SUR LE DERNIER TITRE DU PROJET :

Monsieur GUENA : Il va de soi que je vote contre le premier considérant mais je suis prêt à voter pour le second si on met "exigerait" à la place d'"exige".

*(Vote sur le 1er considérant : votent contre : MM. GUENA et AMELLER ; votent pour : les autres).*

Imaginer que les négociateurs du Traité acceptent d'engager la France sur des dispositions inconstitutionnelles est inacceptable. On pourrait traduire les négociateurs d'Amsterdam devant la Haute-Cour pour forfaiture !

Monsieur le Président : Je suis pour le maintien en l'état du texte, qui reprend d'ailleurs la décision de 1992. La ratification exige en effet une modification de la Constitution.

*(Monsieur le Président met au vote. Vote contre : M. GUENA ; votent pour : les autres).*

*(Vote sur l'ensemble du projet : vote contre : M. GUENA ; votent pour : les autres).*

*(La séance est levée à 16 heures).*