

Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 juillet 2012 par le Président de la République, en application de l'article 54 de la Constitution du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire (UEM) signé à Bruxelles le 2 mars 2012, afin qu'il juge si l'autorisation de ratifier ce traité doit être précédée d'une révision de la Constitution.

Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que la ratification de ce traité n'exige pas de révision préalable de la Constitution. Il a toutefois précisé que l'absence de contrariété à la Constitution était conditionnée à ce que la France choisisse l'une des deux modalités de mise en œuvre que le traité prévoit.

I – La lutte contre les déficits publics excessifs en Europe

A. – Le cadre européen de lutte contre les déficits publics

1. – Signé à Maastricht le 7 février 1992, le traité sur l'Union européenne (TUE) prévoyait que les États membres devaient coordonner leurs politiques économiques. Il avait aussi institué un contrôle des déficits publics excessifs avec l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne (TCE) complété par un protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs.

L'article 104 C du TCE¹ disposait que « *Les États membres évitent les déficits publics excessifs* » et prévoyait que « *la Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée (...) sur la base de deux critères (...)* ». Ceux-ci étaient fixés par le protocole précité à :

– 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ;

¹ Devenu l'article 104 à compter de 1997.

– 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) aux prix du marché.

L'article 104 C du TCE prévoyait, de manière détaillée, une procédure en cas de non-respect de ces critères. Cette procédure incluait notamment les étapes suivantes :

– avis de la Commission au Conseil si elle estime qu'un État est en déficit excessif ou qu'un tel déficit risque de se produire ;

– décision du Conseil à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission pour constater s'il y a ou non déficit excessif ;

– recommandation du Conseil à l'État membre concerné afin que celui-ci mette un terme à cette situation dans un délai donné ;

– publication de ces recommandations si elles n'ont pas été suivies d'effet ;

– mise en demeure adressée par le Conseil à l'État de prendre les mesures jugées nécessaires ;

– impositions de sanctions décidées par le Conseil pouvant aller jusqu'à des amendes comprises entre 0,2 % et 0,5 % du PIB de l'État concerné.

2. – En 1997, ce dispositif a été renforcé par l'adoption simultanée d'une résolution et de deux règlements : la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, le règlement du Conseil n° 1466/97 (CE) du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et le règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Comme le rappelle le préambule du premier de ces deux règlements, il s'agit « *de mettre en œuvre le pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide et, en particulier, de respecter l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, auquel tous les États membres ont souscrit, et de prendre les mesures budgétaires correctrices que les États membres jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité et de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme* ».

L'ensemble de ce dispositif a été appliqué pour la première fois en 2002 à l'égard du Portugal et en 2003 à l'égard de l'Allemagne et de la France. La procédure de déficit excessif à l'égard de ces derniers a néanmoins été suspendue lors du Conseil « ECOFIN » du 25 novembre 2003. La Commission a contesté cette décision devant la Cour de justice des Communautés européennes. Celle-ci a annulé les conclusions du Conseil tout en confirmant que le Conseil peut décider de suspendre de fait l'application du pacte en n'adoptant pas les recommandations de la Commission².

Le règlement n° 1466/97 du 7 juillet 1997 a été modifié une première fois en 2005³ afin de renforcer la convergence des politiques budgétaires et de définir la fourchette dans laquelle, pour les États de la zone euro, se situe l'objectif de moyen terme. Il comprend ainsi un article 2 *bis* qui dispose que les objectifs à moyen terme spécifique se situent « *entre -1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire* ».

Le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 a repris les dispositions du traité de Maastricht et renforcé les pouvoirs de surveillance de la Commission. Les dispositions utiles figurent aux articles 120 à 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Quelques modifications ont été apportées à la procédure concernant les déficits excessifs.

La Commission peut désormais, si elle estime qu'il y a un risque de déficit excessif dans un État membre, adresser directement un avis à cet État (article 126 § 5 TFUE), alors qu'elle ne pouvait jusqu'à présent qu'adresser cet avis au Conseil (article 104 C § 5 TCE), qui décidait d'y donner suite ou non. Le rôle de la Commission a été également accru quant à la constatation d'un déficit excessif, car elle s'est vue dotée d'un droit de proposition au Conseil (article 126 § 6 du TFUE), qu'il ne peut modifier qu'à l'unanimité, alors qu'une recommandation de la Commission peut l'être à la majorité qualifiée (article 104 § 6 TCE). Les recommandations ensuite adressées par le Conseil à l'État concerné afin qu'il mette un terme à cette situation dans un délai donné restent adoptées sur recommandation de la Commission. Dans le cadre de cette procédure, seuls les États membres appartenant à la zone euro prennent part au vote concernant un État de la zone euro (v. article 139 § 4 TFUE).

² CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c/ Conseil*, aff. C-27/04, point 86. Rec 2004, p. I-6649.

³ Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

3. – Le traité de Lisbonne a repris le protocole (désormais n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui détermine les valeurs de référence (3 % du PIB pour le déficit et 60 % pour la dette), et a précisé la définition des déficits et dettes pris en compte.

En 2011, le pacte de stabilité et de croissance de 1997 a fait l'objet d'une réforme par cinq règlements et une directive. Ce « six pack » est entré en vigueur le 13 décembre 2011

Ainsi, le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifie le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 concernant les déficits excessifs. Ces modifications ont un double objet. D'une part, elles précisent le rythme de réduction des déficits publics lorsque ceux-ci dépassent la valeur de référence.

D'autre part, le règlement réduit les délais pour constater les déficits excessifs et renforce les procédures de surveillance, de décision et de sanction. Ainsi, si le Conseil décide qu'il y a déficit excessif, il adresse des recommandations à l'État membre concerné et lui prescrit un délai de six mois au maximum pour engager une action suivie d'effets. En cas d'absence d'action suivie d'effet, le Conseil peut, dans les deux mois, mettre en demeure l'État de prendre des mesures visant à la réduction du déficit. Au plus tard quatre mois après la mise en demeure, le Conseil peut imposer des sanctions. En cas d'amende, celle-ci comprend un élément fixe égal à 0,2 % du PIB et un élément variable égal à un dixième de la différence entre le déficit et la valeur de référence (3 %).

Par ailleurs, le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement et du Conseil du 16 novembre 2011 modifie le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Il fixe entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire l'objectif de moyen terme de solde structurel.

B – Les instruments financiers de lutte contre la crise des dettes des États de l'Union européenne

Depuis 2010, la zone euro est confrontée à la crise des dettes souveraines qui a touché successivement la Grèce, l'Irlande et le Portugal, l'Espagne et l'Italie. Chacun de ces États est confronté à la difficulté voire à l'impossibilité de se financer sur le marché des obligations. En plusieurs étapes, les États de la zone euro ont cherché à répondre à ces difficultés.

– Dans un premier temps, en 2010, les États ont accordé à la Grèce des prêts bilatéraux dont la gestion a été confiée à la Commission européenne. À ce titre, 80 milliards d’euros ont été prévus.

– Dans un deuxième temps, le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 a mis en place le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Ce règlement a été pris sur le fondement de l’article 122 § 2 du TFUE. Cet article prévoit la possibilité pour l’UE d’accorder une assistance financière à un État membre qui « *connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d’événements exceptionnels échappant à son contrôle* ». Le MESF prend la forme d’un prêt ou d’une ligne de crédit accordé à un État membre. Ce prêt, qui est accordé par décision du Conseil sur proposition de la Commission, s’accompagne d’un programme de redressement économique et financier. Le versement des prêts est géré par la Commission qui doit régulièrement vérifier si la politique économique de l’État membre est conforme à son programme de redressement.

Les prêts accordés dans le cadre du MESF, implicitement garantis par l’Union européenne, le sont dans la limite de 60 milliards d’euros.

– Dans un troisième temps, a été créé le Fonds européen de stabilité financière (FESF). Ce fonds, créé par un accord-cadre du 9 mai 2010 et régi par un accord-cadre du 7 juin 2010, s’appuie sur une société anonyme de droit luxembourgeois, dont le capital est détenu par les États de la zone euro à concurrence de leur quote-part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne (BCE). La Banque européenne d’investissement fournit les services de gestion de trésorerie et la fonction administrative.

Initialement cette société devait seulement accorder, avec la garantie des États de l’UE, des emprunts au profit des États en difficulté. Dès le sommet de l’Eurogroupe du 11 mars 2011, le FESF a également été autorisé à acheter de la dette primaire nouvellement émise par les États. Puis, en juillet 2011, il a été décidé que le FESF pourrait racheter des obligations d’État sur le marché secondaire, ou participer au sauvetage de banques en difficulté.

La capacité d’intervention du FESF, initialement de 440 milliards d’euros, a été augmentée avec la possibilité de lever 1 000 milliards d’euros par l’émission d’obligations ou d’autres titres de créance sur le marché avec, notamment, le soutien de l’Office de gestion de la dette allemande⁴. Toute aide doit être approuvée par une décision unanime du Conseil et donc de tous les États

⁴ Il s’agit d’une capacité d’intervention théorique. En effet, pour que le FESF bénéficie d’un financement optimal sur les marchés, seules les garanties apportées par les États les mieux notés sont prises en compte et sa capacité d’intervention effective est donc moindre.

membres de l'eurogroupe. Le FESF bénéficie des garanties apportées par l'ensemble des États participant aux financements qu'il livre. La garantie de l'État, fixée à 111 milliards d'euros par la loi de finances rectificative (LFR) pour 2010 (n° 2012-606 du 7 juin 2010), a été relevée à 159 milliards d'euros par la LFR pour 2011 (n° 2011-900 du 29 juillet 2011).

La Cour constitutionnelle allemande a statué le 7 septembre 2011 sur la conformité à la Loi fondamentale allemande du premier plan d'aide à la Grèce et notamment du FESF. Si elle n'a pas annulé la participation allemande à ces dispositifs, elle a renforcé le rôle du Parlement allemand dans leur mise en œuvre. Ainsi les garanties de l'Allemagne ne pourront être accordées qu'après l'accord de la commission du budget du Bundestag.

– En quatrième lieu, les dix-sept États de la zone euro ont signé le 2 février 2012 le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES). Ce traité international, distinct des traités européens, met en place une organisation intergouvernementale spécifique, le MES, dont le siège est à Luxembourg. Celle-ci s'appuie pour son fonctionnement sur la Commission européenne et la BCE.

Le MES est très différent du MESF, mécanisme de prêts européens, et du FESF, société accordant des prêts grâce à la garantie des États. Le MES, destiné à remplacer le FESF et le MESF, est en effet doté d'un capital propre important grâce auquel il peut emprunter. Son capital autorisé est de 700 milliards d'euros dont 80 milliards libérés initialement. Pour la France, la quote-part du capital est de 20,4 % soit 142,7 milliards d'euros avec une souscription initiale de 14,3 milliards d'euros. La capacité d'emprunt et donc d'intervention du MES est fixée à 500 milliards d'euros.

Le MES est doté d'un conseil des gouverneurs qui prend toutes les décisions majeures notamment sur le capital ou les appels de fonds. Il est dirigé par le directeur général.

Ce traité « MES » du 2 février 2012 fait suite à la modification décidée par le Conseil le 25 mars 2011 de l'article 136 du TFUE, selon la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48 § 6 du TUE, de façon à y insérer la brève mention selon laquelle « *les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité* »⁵.

⁵ Décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du TFUE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, article 1^{er}.

En France, la ratification du MES du 2 février 2012 et de la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du TFUE a été autorisée sans révision de la Constitution par les lois n° 2012-324⁶ et n° 2012-323⁷ du 7 mars 2012.

Lors du sommet européen des 28 et 29 juin 2012, le Conseil européen a décidé de doter le MES de nouvelles attributions. Le fonds pourra être utilisé pour recapitaliser directement les banques. En outre les conditions de rachat par le fonds de dettes de pays en difficulté ont été assouplies.

Le Conseil européen a également décidé d'ajouter un volet « croissance » aux textes existants. Avec cette décision des 27 chefs d'État et de gouvernement, il s'agit de mobiliser 120 milliards de crédits européens sur des projets d'avenir : augmentation de 60 milliards d'euros de la capacité de prêts de la Banque européenne d'investissement, réaffectation de 55 milliards d'euros de fonds structurels non utilisés, mise en place d'une phase pilote pour les nouveaux « *projects bonds* », emprunts obligataires pour le financement de projets dans les secteurs de l'énergie, des transports et du haut débit (4,5 milliards d'euros).

Le Parlement allemand a approuvé le 29 juin à la fois le traité du 2 février 2012 instituant le MES et le traité TSCG du 2 mars 2012. Le MES devait initialement entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2012. Tel n'a pas été le cas. Plusieurs États n'ont pas encore ratifié ce traité. En Allemagne, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe doit encore se prononcer sur des demandes d'ordonnance provisoire, aux fins de suspension de la promulgation de la loi de ratification de ces traités. Dans l'attente des décisions de la Cour et alors que le Parlement allemand a ratifié MES et TSCG, le président Joachim Gauck ne peut donc pas promulguer ces lois de ratification.

C. – Le TSCG

Le TSCG a été signé le 2 mars 2012 entre vingt cinq États de l'Union (hors Grande-Bretagne et République tchèque). Il s'agit d'un traité intergouvernemental et non d'un traité fondant l'Union même si, comme le Conseil constitutionnel l'a relevé dans sa décision du 9 août 2012, il prend « *pour base* » (cons. 11) les traités sur lesquels l'Union est fondée et constitue un engagement « *en étroite coordination* » (cons. 10) avec les traités de l'Union.

⁶ Loi n° 2012-324 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité.

⁷ Loi n° 2012-323 du 7 mars 2012 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro.

En effet, l'article 2 du traité prévoit en particulier que le traité est interprété et appliqué conformément aux traités sur lesquels l'Union est fondée et qu'il ne permet pas de déroger au droit de l'Union. En outre, ce traité a une vocation transitoire puisque son article 16 prévoit que les États s'engagent à inscrire le contenu du TSCG dans le droit de l'Union dans un délai de cinq ans.

Le TSCG est le complément des instruments financiers mis en place dans le cadre de l'UEM. Son article 1 § 1 prévoit en ce sens que : *« Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».*

Les titres III, IV et V de ce traité sont respectivement intitulés *« Pacte budgétaire »*, *« Coordination des politiques économiques et convergence »*, *« Gouvernance de la zone euro »*.

Au sein du titre III, l'article 3 a pour objet, en son paragraphe 1, de prévoir une exigence de solde structurel de chaque État déficitaire d'au plus 0,5 % du PIB. Le paragraphe 1 de l'article 3 dispose :

« 1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :

- a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;*
- b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de*

cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;

- c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b) ;*
- d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché ;*
- e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.*

Le paragraphe 2 de l'article 3, relatif à l'entrée en vigueur dans le droit national des États parties des règles prévues au paragraphe 1, dispose :

« 2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux. »

L'article 8 du TSCG dispose en son paragraphe 1 que : *« La Commission européenne est invitée à présenter en temps utile aux parties contractantes un*

rapport concernant les dispositions adoptées par chacune d'entre elles conformément à l'article 3, paragraphe 2. Si, après avoir donné à la partie contractante concernée la possibilité de présenter ses observations, la Commission européenne conclut dans son rapport que ladite partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, la Cour de justice de l'Union européenne sera saisie de la question par une ou plusieurs parties contractantes. Lorsqu'une partie contractante estime, indépendamment du rapport de la Commission, qu'une autre partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, elle peut également saisir la Cour de justice de cette question. Dans les deux cas, l'arrêt de la Cour de justice est contraignant à l'égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la Cour de justice. »

II. – Examen de la conformité à la Constitution du TSCG

A. – Le cadre constitutionnel

1. – La conformité à la Constitution du traité de Maastricht

À la suite de la signature du traité de Maastricht, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier ce traité devait être précédée d'une révision de la Constitution. Il s'est prononcé en ce sens par sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992⁸.

Le Conseil a estimé que trois séries de dispositions étaient contraires à la Constitution :

– Était contraire aux articles 3, 24 et 72 de la Constitution l'article 8 B § 1 relatif au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants d'un État membre.

– « *La mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »⁹ imposait une révision de la Constitution. Le Conseil a listé les dispositions inconstitutionnelles du traité (articles B « *en tant qu'il prévoit l'établissement d'une union économique et*

⁸ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, traité sur l'Union européenne.

⁹ *Ibid.* cons. 43.

monétaire comportant à terme une monnaie unique », article G et autres modifications qui conduisent à cette union¹⁰).

– L’abandon de la règle de l’unanimité à compter du 1^{er} janvier 1996 pour la politique commune des visas à l’égard des pays tiers (article 100 C § 3 du TUE) affectait l’exercice par l’État de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté.

Ainsi, dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel n’a jugé contraire à la Constitution ni l’article 104 C du traité de Maastricht, ni le protocole qui lui était annexé relatif aux déficits excessifs. Il a examiné l’ensemble de ces dispositions, articles du traité et protocole, comme le soulignent les considérants 3 et 51 de cette décision. Le Conseil a, par ailleurs, été à nouveau saisi, après la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, de la conformité du traité de Maastricht à la Constitution révisée. Il a jugé que ce traité n’était plus contraire à la Constitution¹¹.

2 – Les autres traités européens

Le Conseil constitutionnel a désormais une jurisprudence bien établie et juge qu’appellent une révision de la Constitution les clauses d’un traité qui opèrent, au profit de l’Union européenne, des transferts de compétence mettant en cause les conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale¹².

Ainsi dans le traité d’Amsterdam, le Conseil constitutionnel a jugé que certaines dispositions du titre III A relatives au franchissement des frontières extérieures et intérieures des États membres, à la politique de l’asile et à la politique de l’immigration pouvaient affecter les conditions essentielles d’exercice de la souveraineté nationale et n’étaient dès lors pas compatibles avec la Constitution¹³.

Dans sa décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, le Conseil constitutionnel a jugé, pour le traité établissant une Constitution pour l’Europe signé à Rome le 29 octobre 2004, qu’appelaient une révision de la Constitution :

¹⁰ *Ibid.* cons. 45.

¹¹ Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, *Loi autorisant la ratification du traité sur l’Union européenne*.

¹² Décisions n° 92-308 DC précitée du 9 avril 1992, cons. 4, n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, *Traité d’Amsterdam modifiant le traité de l’Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certaines des actes connexes*, cons. 22°, n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité instituant une Constitution pour l’Europe*, cons. 7, n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l’Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, cons. 9.

¹³ Décision n° 97-394 DC précitée, cons. 27 à 30.

– Celles des dispositions relatives à des matières « régaliennes » (tels « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » et la « politique étrangère et de sécurité commune ») qui transfèrent des compétences à l'Union, ou réaménagent les modalités d'exercice de compétences déjà transférées (s'agissant plus particulièrement du passage de l'unanimité à la majorité qualifiée au sein du conseil des ministres européen), de telle sorte que seraient affectées les « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

– Les pouvoirs nouveaux reconnus aux parlements nationaux de s'opposer à une « révision simplifiée » du traité (art. IV-444) ou de faire respecter le « *principe de subsidiarité* » (protocoles n° 1 et n° 2), dans la mesure où la Constitution française devrait être complétée pour en permettre l'exercice effectif par les députés et sénateurs.

Ainsi, dans sa décision sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil n'a pas davantage qu'en 1992 jugé contraires à la Constitution les articles ou le protocole relatif à la politique budgétaire. Il en est allé à nouveau ainsi dans la décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 relative au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Le Conseil n'a pas jugé l'article 126 de ce traité et le protocole n° 12 annexé contraires à la Constitution.

3 – Les normes constitutionnelles applicables en matière budgétaire

Indépendamment de la jurisprudence sur le respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté, le TSCG devait être examiné au regard des exigences constitutionnelles qui encadrent l'adoption des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

– L'article 20 alinéa 1 de la Constitution dispose que « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* ». C'est sur ce fondement que le Conseil constitutionnel avait partiellement censuré la loi relative au statut de la Banque de France avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et donc de l'article 88-2 de la Constitution¹⁴.

– Aux termes de l'article 34 alinéas 18 et 19 de la Constitution :

« Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »

¹⁴ Décision n° 93-324 DC du 3 août 1993, *Loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit*, cons. 10 et 11.

« *Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.* »

– Et, aux termes de l’alinéa 21 du même article : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s’inscrivent dans l’objectif d’équilibre des comptes des administrations publiques* ».

– L’article 47, relatif au vote des lois de finances, dispose en son alinéa 1^{er} que « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». Le Conseil constitutionnel a jugé que « *le principe de l’annualité de la loi de finances (...) découle de l’article 47 de la Constitution* »¹⁵.

Dans son avis d’Assemblée générale sur un projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011, le Conseil d’État a estimé que :

« *le principe de l’annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu’il découle de l’article 47 de la Constitution et répond au double impératif d’assurer la clarté des comptes de l’État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement, impose comme l’a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l’ensemble des recettes et des charges de l’État afférentes à l’année suivante. Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoie que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l’année, de tels plafonds pluriannuels s’imposeront par eux-mêmes, année après année.* »¹⁶

– Le Conseil constitutionnel a dégagé une jurisprudence en matière de sincérité budgétaire.

Le principe de sincérité des textes financiers a été dégagé par la jurisprudence, dès 1993¹⁷, pour les lois de finances et, dès 1999¹⁸, pour les lois de financement de la sécurité sociale, avant que ce principe ne soit expressément consacré par les textes organiques, en particulier par les articles 27, 31 et 32 de la loi

¹⁵ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 7.

¹⁶ Conseil d’État, avis, 27 mars 2008 n° 381-365.

¹⁷ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*, cons. 22 et 23.

¹⁸ Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 22 à 31.

organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et par les articles 1^{er} et 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)¹⁹.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a, dans un second temps, inséré dans la Constitution l'article 47-2 qui dispose, dans son second alinéa, que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »²⁰.

Dans la présentation des lois de finances, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2009-585 DC du 6 août 2009²¹ et n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006²², le principe de sincérité découle des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cette exigence constitutionnelle est inscrite dans l'article 32 de la LOLF.

B. – La décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012

La décision du 9 août 2012 sur le TSCG est principalement consacrée à l'examen des dispositions du titre III relatives au « pacte budgétaire » et, en particulier, à ses articles 3 et 8 précités qui constituent le cœur du traité. Lors de leur réunion des 24 et 25 mars 2011, les chefs d'État et de Gouvernement de la zone euro ainsi que six autres États n'ayant pas l'euro comme monnaie ont conclu le « Pacte pour l'euro plus ». Ce pacte invitait les constituants et les législateurs nationaux à consacrer la « règle d'or budgétaire ». Le TSCG consacre cette règle d'or et fait de son respect une obligation pour les États signataires. Avec l'article 3 du traité, il s'agit de donner un fondement juridique à la règle d'or alors que le « Pacte pour l'euro plus » n'avait pas de caractère contraignant.

Cet article présente deux parties, un paragraphe 1, consacré aux règles de discipline budgétaire et un paragraphe 2 consacré aux dispositions par lesquelles les règles du 3 § 1 doivent prendre effet dans le droit national.

S'agissant des règles de discipline budgétaire du 3 § 1, elles reprennent en les renforçant les règles présentées ci-avant. Il n'y a pas de transfert de compétence en matière de politique économique ou budgétaire. L'innovation principale

¹⁹ 2° du C du paragraphe I, paragraphe VII et 3° du paragraphe VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale et article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières.

²⁰ Article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

²¹ Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, *Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*, cons. 2.

²² Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005*, cons. 2.

réside dans l'abaissement du seuil d'objectif de moyen terme de solde structurel de - 1 % à - 0,5 %. Un tel renforcement ne porte en lui-même pas atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale. L'encadrement des déficits publics, qui est une obligation pour la France depuis le traité de Maastricht, n'est pas contraire à la Constitution. Chaque loi de finances doit, aux termes de ces obligations communautaires, être conforme à cet encadrement mais si une loi de finances ne le respecte pas, il n'est pas porté atteinte à la Constitution ; il est porté atteinte à une obligation européenne de la France.

Avec l'article 55 de la Constitution, la France a fait le choix du monisme. Il n'est, en principe, pas nécessaire que des dispositions de droit interne soient adoptées pour que les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés prennent effet dans le droit national. L'article 55 de la Constitution leur confère une portée supérieure à celle des lois. Tant le Conseil constitutionnel que les juridictions administratives et judiciaires reconnaissent pleinement la portée de cette supériorité qu'il incombe à ces juridictions de faire respecter mais qui s'impose de façon générale aux divers organes de l'État. Par suite, la ratification du TSCG suffit pour que le Parlement soit soumis à l'obligation de respecter les stipulations de l'article 3 § 1 lorsqu'il adopte les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Au considérant 18 de la décision du 9 août 2012, le Conseil a rappelé les conséquences constitutionnelles qui résulteront de la ratification du traité. Dès lors que la France aura ratifié le traité et que celui-ci sera entré en vigueur, la « règle d'or budgétaire » s'imposera à elle. Les divers organes de l'État devront veiller, dans le cadre de leurs compétences respectives, à l'application de ce traité. Au même considérant 18, le Conseil a en outre identifié la spécificité de ce traité qui impose, par ailleurs, que des dispositions soient adoptées spécialement dans le droit national des États contractants pour que les règles de l'article 3 § 1 prennent effet.

La problématique de la conformité du TSCG à la Constitution n'est ainsi pas relative aux normes de fond mais aux autres dispositions de ce traité qui imposent les modalités selon lesquelles ces normes doivent prendre effet. D'une part, le traité n'implique pas d'introduire dans le droit interne la « règle d'or budgétaire ». L'article 3 § 2 ne prévoit pas que les règles de l'article 3 § 1 doivent être « *intégrées* » dans le droit national de chaque État. Mais, d'autre part, cet article 3 § 2 prévoit que ces règles « *prennent effet dans le droit national... au moyen de dispositions...* ». Ce sont ces « dispositions », de même que l'éventuelle intervention de la CJUE (article 8 du traité), qui devaient être analysées.

* En ce qui concerne les dispositions de droit interne qui, selon l'article 3 § 2 doivent être adoptées pour faire prendre effet à ces règles de fond, cet article pose ici une alternative en disposant que les règles énoncées au 3 § 1 prennent

effet dans le droit national des États au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ».

Dans sa décision du 9 août, le Conseil a jugé que la première branche de cette alternative impose une révision constitutionnelle. Elle implique en effet d'introduire directement la « règle d'or budgétaire » (avec un déficit structurel maximal de 0,5% du PIB) dans l'ordre juridique interne afin qu'elle s'impose par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Or, il n'est pas possible, en l'état de la Constitution et, en particulier tant des prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances que du principe de l'annualité budgétaire, d'introduire directement les règles relatives à l'équilibre des finances publiques sans modifier ces règles constitutionnelles. Contraindre ainsi la loi de finances annuelle reviendrait à lui imposer un cadre pluriannuel. Ce serait contraire aux articles 34 et 47 de la Constitution.

Certes, cette première branche de l'alternative ne signifie pas que cette règle d'or budgétaire doit être obligatoirement inscrite dans la Constitution (« *de préférence constitutionnelles* »), mais elle suppose que son respect soit assuré par des dispositions contraignantes et permanentes, lesquelles devraient avoir leur place dans la hiérarchie des normes à un niveau supérieur aux lois de finances. Toutefois, en droit français, l'introduction de telles dispositions, même si elle se faisait seulement au niveau organique, exigerait au préalable une révision constitutionnelle pour offrir cette faculté au législateur organique.

Telle semble avoir été l'intention initiale des auteurs de l'avant-projet du TSCG. Cette intention se retrouve au paragraphe 15 du préambule du traité (« *Notant que le respect de l'obligation des parties contractantes de transposer la "règle d'équilibre budgétaire" dans leurs systèmes juridiques nationaux au moyen de dispositions contraignantes, permanentes et de préférence constitutionnelles, devrait relever de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne conformément à l'article 273 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »). Cependant, si les premières versions du TSCG ne comprenaient que la première branche de l'alternative²³, la seconde branche a été ajoutée lors de la troisième version²⁴ et celle-ci est demeurée jusqu'à la signature.

²³ Ainsi la version du projet datée du 4 janvier 2012 dispose : « *The rules mentioned under paragraph 1 shall be introduced in national binding provisions of a constitutional or equivalent nature.* »

²⁴ La version du 19 janvier dispose ainsi : « *The rules mentioned under paragraph 1 shall take effect in the national law of the Contracting Parties within one year of the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be respected throughout the national budgetary processes.* »

La seconde branche de l'alternative, ajoutée lors de la négociation du TSCG, est rédigée dans des termes moins précis (« *dispositions... dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* »). Les mots « *contraignantes et permanentes* » ne sont pas en facteur commun, ce que soulignent deux éléments. Le premier est la syntaxe de la phrase. Le second est le sens même de la seconde branche de l'alternative (« *dont le plein respect...* ») qui ne peut venir qu'en substitut de la première (« *contraignantes et permanentes* »). Dans cette seconde branche, les règles de l'article 3 § 1 prennent effet au moyen de règles respectées et observées dans les processus budgétaires nationaux d'une « *autre façon* » que par des « *dispositions contraignantes et permanentes* ». Cette seconde branche s'interprète par *a contrario* par rapport à la première et n'est donc pas « *contraignante* » au sens où elle ne conditionne pas la validité constitutionnelle de la loi au respect d'une norme de droit interne supérieure imposant la règle des 0,5 % de déficit structurel. Le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est alors pas garanti dans le droit national au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle des lois. Il revient aux États de déterminer, aux fins de respecter leur engagement, les dispositions ayant l'effet imposé par l'article 3 § 2 du traité.

Le déroulement de la négociation du TSCG éclaire le sens des deux branches de l'alternative de l'article 3 § 2. Chronologiquement, les États européens ont décidé lors du sommet du 9 décembre 2011 d'engager la négociation d'un nouveau traité renforçant la discipline budgétaire. Le Royaume-Uni a alors refusé d'y être partie ; la voie communautaire a alors dû être abandonnée au profit de la voie intergouvernementale. Lors du sommet du 30 janvier 2012, les États, hors Grande-Bretagne, ont finalisé à la fois le traité sur le MES et le TSCG.

Ces quelques semaines de négociation du TSCG ont conduit à modifier le projet de traité pour y inclure l'alternative de l'article 3 § 2. On a rappelé qu'initialement sa seconde branche ne figurait pas dans le texte. Seule y figurait la première branche, sur laquelle il est apparu impossible d'obtenir un accord. Comme l'indique J.C. Zarka : « *Dans ses deux premières versions, le traité avait prévu que la transposition de la "règle d'or" devait se faire par des « dispositions de nature constitutionnelle ou équivalente ». Mais devant les difficultés soulevées, l'Allemagne a été contrainte d'accepter que plusieurs pays inscrivent la "règle d'or" dans un simple texte de loi. Le Luxembourg a déjà fait savoir qu'elle ne serait pas introduite dans son texte constitutionnel mais ferait l'objet d'une loi* »²⁵. Cette seconde branche a fortement atténué la nouveauté

²⁵ J.C. Zarka, « Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) », *Dalloz*, 5 avril 2012, n° 14, p. 896, note n° 27.

juridique du traité. Comme le soulignait dès février 2012, le professeur Renaud Dehousse : « *Il existe cependant une contradiction manifeste entre la portée relativement modeste de l'accord et la forme solennelle que l'on a choisi de lui donner* »²⁶.

Au total, le TSCG implique le respect par chaque État partie de la « règle d'or » limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB. Il n'impose pas, pour autant, l'insertion dans le droit national de la règle d'or à un niveau normatif supérieur à celui des lois de finances. La seconde branche de la première phrase de l'article 3 § 2 va cependant au-delà des traités de Maastricht et de Lisbonne ou du « six pack ». Elle nécessite que la règle d'or prenne effet dans le droit national au moyen de dispositions qui, sans être contraignantes et permanentes, garantissent le respect de cette règle.

Pour mettre en œuvre les obligations découlant du TSCG, la France peut s'appuyer sur les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. Complété lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cet article 34 consacre désormais les lois de programmation appelées à définir « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* » et devant s'inscrire dans « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a, pour la première fois, mis en œuvre ces dispositions. Par la suite, la programmation ayant vocation à s'appliquer dans un cadre glissant, une nouvelle programmation a été adoptée avec la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Ainsi, les lois de programmation comportaient les dispositions traduisant les engagements européens de la France en matière de trajectoire de recettes et de dépenses.

Le Conseil a relevé que le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution permet que des dispositions organiques soient prises pour fixer le cadre des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques. De même, des dispositions organiques peuvent être prises relativement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Sur ces divers fondements, le législateur organique peut, pour répondre aux exigences procédurales de la seconde branche de l'alternative de la première phrase de l'article 3 § 2 du TSCG et afin que les règles énoncées à l'article 3 § 1 prennent effet, adopter des dispositions encadrant ces trois types de loi relatives notamment à l'objectif de moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement, au mécanisme de correction de cette

²⁶ R. Dehousse, « Le "pacte budgétaire" : incertitudes juridiques et ambiguïtés politiques », *Notre Europe*, février 2012, n° 33.

dernière et aux institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire.

Dans cette branche de l'alternative, le cadre organique devrait donc être modifié, en France, notamment pour inclure les notions d'objectif de moyen terme (OMT) et de trajectoire d'ajustement. À la suite de la modification du cadre organique, ces notions seraient fixées dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques puis repris en loi de finances. Ils devraient avoir un champ large. Les règles énoncées à l'article 3 § 1 du TSCG ne concernent en effet pas seulement l'État et la sécurité sociale. Comme le souligne la Cour des comptes, dans son rapport publié le 2 juillet 2012, « *l'objectif de moyen terme concerne les APU dans leur ensemble alors que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ne couvrent qu'une fraction de celles-ci* »²⁷. Ainsi les règles de l'article 3 § 1 du TSCG englobent également les administrations publiques locales, les organismes divers d'administration locale et notamment les hôpitaux, les régimes complémentaires de retraite et l'UNEDIC. Dès lors, il convient que le processus budgétaire national, au sens de l'article 3 § 2 du TSCG, prenne aussi en compte ces dépenses.

* L'article 3.2 prévoit en second lieu : « *un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation* ». Si ce mécanisme était « *automatique* » dans sa mise en œuvre, il pourrait poser une difficulté constitutionnelle. Il obligerait alors à opérer des coupes dans les dépenses (ou à procéder à des augmentations des recettes). Une telle automaticité sans l'intervention du législateur pourrait poser problème.

Cependant, le TSCG n'a pas cette portée. L'article 3 § 2 se borne à préciser que le mécanisme de correction doit être mis en place sur la base de principes communs « *proposés* » par la Commission. Ainsi, ces principes ne ressortissent pas directement du traité et n'imposent donc pas par eux-mêmes une révision constitutionnelle. Le traité précise que ce mécanisme de correction ne peut porter atteinte aux prérogatives des parlements nationaux. L'article 3 § 1 e) renvoie à chaque État le soin de mettre en œuvre ce mécanisme : « *Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée* ». Il revient donc à chaque État de prendre les mesures nécessaires. Celles-ci doivent concerner l'ensemble des administrations publiques, notamment l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale. Les États sont ainsi libres de définir les modalités et les mesures à prendre dans le respect

²⁷ Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Paris, *La documentation française*, 2012, p. 184.

de leurs règles constitutionnelles. Au total, le mécanisme de correction n'est contraire ni à la libre administration des collectivités territoriales ni à d'autres exigences constitutionnelles. Il appartient au législateur organique de prévoir les conditions d'engagement du mécanisme de correction.

* À l'article 3 § 2 figure la mention que ces principes communs pour la mise en place du mécanisme de correction concerneront notamment « *le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1* ».

Le traité impose ainsi qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées de vérifier le respect des règles figurant au 3 § 1. Leur avis doit porter sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction « *déclenché automatiquement* ». Le Conseil constitutionnel a relevé qu'aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées de vérifier le respect des règles d'équilibre budgétaire. Il appartiendra au législateur organique de désigner ces institutions ainsi que de définir leurs attributions et les conditions dans lesquelles elles accompliront cette mission. Il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel de désigner quelles autorités devaient être désignées ou créées pour accomplir cette mission.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, chargé de contrôler les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, devra alors notamment vérifier si elles respectent le nouveau cadre organique et les obligations procédurales qu'il aura fixées. Il devra aussi s'assurer de la sincérité de ces lois. Le Conseil a jugé qu'il aura à exercer ce contrôle « *en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes* » préalablement mises en place (cons. 27).

* L'article 8 du TSCG conduira la Commission européenne à analyser si chaque État a pris les dispositions « *conformément à l'article 3, paragraphe 2* ». Si un État partie estime qu'un autre État n'a pas respecté l'article 3 § 2, elle saisit la CJUE. « *[L]’arrêt de la Cour de justice est contraignant à l’égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la Cour de justice* ».

Si la Cour de justice devait vérifier si une révision de la Constitution française était suffisante pour respecter le TSCG, il en résulterait une atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale. Tel n'est pas le cas si l'article 3 § 2 ne conduit pas à une modification de la Constitution. L'article 8 implique alors seulement que la CJUE puisse vérifier que les dispositions prises sur le fondement de la seconde branche de l'alternative de

l'article 3 § 2 respectent cet article. Dès lors, il s'agirait notamment de vérifier que les mesures prises par le législateur respectent l'article 3 § 2. Cette orientation est celle très classique de l'ordre européen.

En définitive, le traité offre une alternative dans la mise en œuvre de ses stipulations dont une branche serait contraire à la Constitution et non l'autre. Si la France entend mettre en œuvre les exigences du traité en retenant l'option consistant à introduire dans le droit français une règle « contraignante et permanente » imposant le respect des seuils fixés par l'article 3 § 1, une révision de la Constitution est nécessaire. Le Conseil a toutefois estimé que la seconde branche de l'alternative prévue par l'article 3 § 2 permettait de faire produire effet aux règles prévues par l'article 3 § 1 sans qu'il soit nécessaire, pour cela d'introduire en droit national des règles contraires aux prérogatives du Gouvernement et du Parlement et au principe de l'annualité budgétaire.

Le Conseil a jugé que les autres articles du titre III n'appelaient pas de révision de la Constitution. Quant aux autres stipulations, celles du titre IV, relatif à la coordination des politiques économiques et à la convergence ou celles du titre V, relatif à la gouvernance de la zone euro, qui comportent des engagements des États relatifs à des mesures d'application des traités relatifs à l'Union européenne ou à cette gouvernance, le Conseil a jugé qu'elles ne contiennent pas de clause nouvelle contraignante qui s'ajouterait aux clauses contenues dans les traités relatifs à l'Union européenne et serait contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que la ratification du traité n'imposait pas une modification préalable de la Constitution. Il a toutefois précisé : « *dans les conditions définies* » par les considérants de sa décision dans lesquels il a jugé que seule une mise en œuvre du traité selon les modalités rendues possibles par la seconde branche de l'alternative serait alors possible. Il ne s'agit pas d'une déclaration de constitutionnalité « sous réserve », ce que le Conseil constitutionnel s'interdit de faire lorsqu'il examine la conformité à la Constitution d'un engagement international. Il s'agit de rappeler que la mise en œuvre de ce traité ne pourra se faire que dans le respect des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et du principe de l'annualité des lois de finances, ce que le Conseil constitutionnel a estimé possible.