

SEANCE DU 30 JUIN 1992

La séance est ouverte à 15 heures, en présence de tous les conseillers, à l'exception de Monsieur LATSCHA empêché pour raisons de santé.

Monsieur le Président : Bien, nous allons commencer. Je dois tout d'abord vous faire part des excuses de Monsieur LATSCHA qui est souffrant, ce que je regrette. J'espère qu'il se rétablira vite.

Nous sommes saisis d'un projet de décret daté du 1er juillet décidant de soumettre un projet de loi au référendum, ce qui constitue la première des opérations successives dont le Conseil aura à connaître dans le cadre de ce référendum. Après l'examen de ce projet, sur lequel nous devons rendre un avis, nous examinerons le calendrier des prochains travaux du Conseil et, s'il y a lieu, des questions diverses. Sur le projet de décret, c'est Monsieur ABADIE qui est rapporteur. Monsieur le Préfet, allez-y !

Monsieur ABADIE : En premier lieu, il faut constater que le projet qui nous est soumis fait référence, dans ses visas, aux articles de la Constitution prévoyant que le référendum est un mode d'expression de la souveraineté du peuple. Je rappelle brièvement la teneur de ces articles.

A l'article 3, il est indiqué que le peuple exerce la souveraineté nationale par ses représentants et par la voie du référendum.

A l'article 11, il est prévu que le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou... tendant à "autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions".

L'article 19, quant à lui, dispose notamment que les actes du Président autres que ceux prévus à l'article 11 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. On doit en inférer que la décision d'avoir recours au référendum appartient au Président de la République seul, ou, plus précisément, qu'il l'exerce sans contresign.

L'article 52 prévoit que le Président de la République négocie et ratifie les traités et l'article 53 énumère ceux des traités qui ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Nous sommes donc saisis d'un projet de décret du Président de la République décidant de soumettre au référendum un projet de loi autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne. Ce décret est pris en application des textes constitutionnels que je viens de rappeler et la saisine nous est faite en application de l'article 60 de la Constitution, aux termes duquel "le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats" et de l'article 46 de l'ordonnance

.../...

portant loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, qui dispose que le Conseil est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum et qu'il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet.

Cette saisine fait donc appel à la fonction consultative du Conseil constitutionnel : nous devons donner un avis. Je constate que nous devons le faire très rapidement. Le texte du décret a été transmis hier au Conseil et doit être examiné par le prochain Conseil des ministres, mercredi 1er juillet. Quant au texte du projet de loi portant ratification, le Conseil d'Etat l'a examiné ce matin même et il nous a été transmis par le secrétariat général du Gouvernement en fin de matinée.

J'examinerai d'abord les fondements juridiques et la portée de la consultation qui nous est demandée puis l'application que nous pourrions en faire au présent projet de décret.

Tout d'abord la question de la portée et des fondements de la décision se pose. Une première appréciation doit être faite. Nous sommes saisis d'un seul décret, alors que pour la précédente consultation, dans le cadre du référendum du 6 novembre 1988 qui portait sur la Nouvelle-Calédonie, les 5 projets de décret étaient soumis simultanément au Conseil. Ainsi, le Gouvernement nous demande un avis séparé sur le décret portant sur la date et la question posée par le référendum, et viendront plus tard les décrets relatifs à l'organisation des opérations, à la campagne, aux conditions d'application dans les territoires d'outre-mer et à l'organisation du référendum pour les Français de l'étranger. Est-ce que le présent décret, pris isolément, touche à "l'organisation des opérations de référendum", comme le prévoit l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, et appelle-t-il notre avis, comme les autres textes postérieurs qui fixent, à proprement parler, des modalités d'organisation de la consultation ?

La réponse du Conseil constitutionnel a toujours été positive et les Gouvernements nous ont toujours soumis ce premier décret comme les autres ; même présenté isolément il ne remet pas en cause le principe même de la saisine. D'ailleurs, le premier acte d'organisation d'un référendum c'est la décision qui l'institue et en fixe la date. Les autres textes annoncés interviendront postérieurement : les quatre autres décrets à la fin du mois de juillet puis l'arrêté fixant la liste des partis habilités à participer à la campagne, les circulaires du Ministère de l'intérieur et les décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Un deuxième élément d'appréciation de ce décret porte sur les conditions de la saisine : il n'y a aucune incertitude sur le caractère consultatif de celle-ci. A l'inverse de l'article 50 de l'ordonnance de 1958 qui confère à notre Conseil un rôle juridictionnel à l'égard des réclamations portées contre les opérations de référendum, l'article 46 prévoit une simple consultation, comme d'ailleurs l'article 47 en ce qui concerne les observations sur la liste des organisations habilitées à participer à la campagne. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs nettement opéré, dans sa décision du

.../...

25 octobre 1988 (1), une distinction entre ces deux types de fonctions. A l'occasion de la requête de Messieurs DIEMERT et BANNEL, qui vous ont déféré quatre des cinq décrets du 5 octobre 1988 relatifs au référendum du 6 novembre 1988, le Conseil constitutionnel a rappelé que sa compétence était en la matière purement consultative. J'observe que notre avis est une condition indispensable à la régularité du référendum. Mais il ne lie pas le Président de la République qui est libre de tenir compte ou non de celui-ci.

Quelle application pouvons-nous faire de ces principes en ce qui concerne le projet de décret qui nous est soumis ? Trois éléments doivent retenir l'attention de notre Conseil : la date, la formulation de la question, et le problème d'une éventuelle "incursion" à faire dans l'annexe.

En ce qui concerne la date, il me semble que nous sommes sur un terrain où seule une "erreur manifeste" légitimerait une réaction de notre part. Il faudrait en effet que soit empêchée une expression "libre et éclairée" des électeurs. Or, la date proposée, celle du 20 septembre, ne se situe pas à un moment où, en grand nombre, les électeurs sont nécessairement absents de leur domicile. Peut-être en irait-il différemment si un référendum se déroulait un 14 juillet ou un 15 août. Mais tel n'est pas le cas. En outre, l'opinion publique sera suffisamment éclairée. Le délai entre l'annonce du référendum et sa tenue lui permet en effet de recevoir assez d'informations sur la teneur du traité. Il en irait différemment si la date du référendum était très proche de celle à laquelle la décision est intervenue.

Quant à la question posée, j'observe que le texte, dans sa forme, est très proche de celui de 1988. Nous devons examiner si la formulation de cette question est aisément compréhensible et sans ambiguïté. Le Conseil peut se fonder sur la décision du 2 juin 1987 (2) par laquelle il a eu l'occasion de préciser l'exigence de "loyauté et clarté" que devait revêtir le référendum. On peut dire que la formulation de la question répond à ces conditions. L'objet de la consultation est clairement identifié. Il n'y a pas d'ambiguïté à ce sujet. Il s'agit du Traité sur l'Union européenne, aucune équivoque n'est possible puisque ce texte est annexé. Il est vrai que la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, vise le traité "signé le 7 février 1992". Mais il n'y a pas, je le répète, d'ambiguïté possible. J'en veux pour preuve que notre Conseil, dans sa décision du 9 avril 1992 fait référence, dans les visas, à la date de signature du traité, puis, dans les considérants, au "Traité sur l'Union européenne" sans autre précision.

Troisièmement, il faut s'interroger pour savoir si l'annexe, c'est-à-dire le projet de loi et le texte du traité annexés, doit être examinée et faire l'objet d'une appréciation officieuse au titre de la constitutionnalité ou non. Dans ce domaine, il y a un précédent. Nous avons en effet déjà examiné sur saisine du Président de la République en

(1) Rec. p. 191.

(2) N° 87-226 DC, Rec. p. 34.

application de l'article 54 le traité lui-même et nous avons défini celles de ses stipulations non conformes à la Constitution, dans notre décision du 9 avril 1992. La Constitution a été révisée sur la base de cette décision et, à mon sens, d'une façon telle **qu'il n'apparaît pas que demeurent ou qu'aient surgi des inconstitutionnalités du traité à ce point flagrantes que notre Conseil se sente dans l'obligation, en conscience et au regard de sa mission, d'alerter le Président de la République.**

D'ailleurs, pourquoi anticiperions-nous sur la décision que nous aurions éventuellement à émettre dans le cadre d'une saisine du Conseil constitutionnel, soit en application de l'article 54 dans sa nouvelle rédaction telle qu'elle résulte de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, soit d'une loi organique prise en application de l'article 88-3 nouveau de la Constitution, qui résulte de cette même loi constitutionnelle ? Je propose donc que nous décidions qu'il n'y a pas lieu à un examen officieux de la constitutionnalité du projet de loi de ratification du traité. Tel n'avait pas été le cas en 1988 où le Conseil avait décelé une anomalie flagrante dans le projet de loi de ratification qui lui était transmis, et où il avait alerté le Président de la République par une note officieuse et secrète. Le Conseil s'était ainsi ouvert la faculté de donner un avis sur le fond. Dans son délibéré du 3 octobre 1988, le Conseil confirmait compte tenu des précédents, qu'il se reconnaissait le cas échéant et **exceptionnellement** la faculté de donner au Président de la République son avis sur le fond du projet de loi au regard de la Constitution. Y-a-t-il lieu ici à faire jouer cette exception ? Mon sentiment est que, dans le cas présent, il n'y a pas lieu d'utiliser cette faculté. Je propose donc au Conseil, à l'inverse de la pratique exceptionnelle suivie en 1988, qu'il n'émette pas d'avis officieux sur le projet de loi de ratification.

Le texte qui nous est soumis n'appelle pas d'autres observations, ni en ce qui concerne le titre, ni en ce qui concerne les visas pour lesquels le Conseil avait, en 1969, demandé que des précisions soient apportées. Le texte déféré répond bien à un tel souci.

En conclusion, je suggère donc que, par une formule habituelle, le Conseil "estime que ce texte n'appelle aucune observation de sa part". Telle est la rédaction que je vous propose d'adopter pour cet avis.

Monsieur le Président : Bien ! Merci Monsieur le Préfet. Qui souhaite intervenir ? Monsieur le Professeur ROBERT peut-être ?

Monsieur ROBERT : Non ! Je n'interviens pas sur tous les textes !

Monsieur le Président : Ah ! Bon ! Je croyais que c'était l'inverse ! (sourires)

Monsieur CABANNES : Mon seul souci concerne l'article 2 du décret, mais les observations que Monsieur le rapporteur vient de fournir sont bonnes. La question est clairement posée et je ne vois pas de problème.

.../...

Monsieur FABRE : Tout de même, le projet de loi fait référence à la conclusion du traité par le Danemark (1). Cela a peut-être une certaine importance.

Monsieur CABANNES : Non ! Il y a d'autres pays signataires qui n'ont pas encore ratifié le traité.

Monsieur le Président : Bien ! Merci Monsieur le Préfet. Qui souhaite intervenir ? Monsieur le Professeur ROBERT peut être ?

Monsieur ROBERT : Non ! Je n'interviens pas sur tous les textes !

Monsieur le Président : Ah ! Bon ! Je croyais que c'était l'inverse ! (sourires)

Monsieur CABANNES : Mon seul souci concerne l'article 2 du décret, mais les observations que Monsieur le rapporteur vient de fournir sont bonnes. La question est clairement posée et je ne vois pas de problème.

Monsieur FABRE : Tout de même, le projet de loi fait référence à la conclusion du traité par le Danemark (2). Cela a peut-être une certaine importance.

Monsieur CABANNES : Non ! Il y a d'autres pays signataires qui n'ont pas encore ratifié le traité.

Madame LENOIR : Je constate que, dans sa formulation, l'avis est la reprise du texte de 1972. En effet, la présentation du décret n'appelle pas d'observations particulières. Mais il y a toutefois une question, évoquée par le rapporteur. Nous avons déjà été saisis du texte de ce traité en application de l'article 54 de la Constitution. Compte tenu du précédent que constitue notre avis d'octobre 1988, je me demande si notre appréciation doit porter sur le seul projet de décret ou sur celui-ci et le projet de loi et le traité auquel il renvoie, que nous avons déjà examiné. Je dois avouer que, compte tenu de notre décision du 9 avril 1992, je comprends mal comment la question peut se poser.

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur ?

Monsieur ABADIE : Nous ne sommes pas saisis des annexes au décret mais du décret lui-même. Ce qui s'est passé en 1988, c'est que le Conseil a estimé de son devoir, hors de la consultation officielle, par une note dénuée de valeur juridique, de faire part de ses troubles de porter une appréciation sur un élément du projet de loi. Il l'avait fait en distinguant nettement l'avis "officiel". Mais, ici, dans la mesure où nous avons déjà statué sur le texte du traité et où je ne vois pas d'inconstitutionnalité flagrante dans

(1) Par référendum en date du 2 juin 1992, ce pays n'a pas ratifié le traité.

(2) Par référendum en date du , ce pays n'a pas ratifié le Traité.

le projet de loi et le traité, compte tenu de la révision constitutionnelle, je pense qu'il vaut mieux attendre que la conformité du traité à la Constitution après révision nous soit soumise pour que cette question soit examinée. Attendons que la question soit posée.

Monsieur ROBERT : Je partage l'avis du rapporteur. L'article 46 de l'ordonnance de 1958 est clair : le Conseil est compétent pour l'organisation des opérations de référendum. Ici, comme ailleurs, le Conseil doit faire prévaloir une interprétation stricte de ses compétences. Ne nous lançons pas dans un débat sur le traité de Maastricht à ce stade.

Monsieur le Président : Ce point est important. Mais le débat me semble, quelque peu, académique. Ce n'était pas le cas en 1988, où le Conseil avait estimé nécessaire de faire part de son point de vue sur une question qui n'était pas mince : il s'agissait de l'égalité des citoyens devant la loi pénale. Au rapport de Monsieur LECOURT, le Conseil, à l'unanimité, a soulevé un point qui lui paraissait appeler une inconstitutionnalité évidente. Il l'a fait par un avis officieux et absolument secret dont le procès-verbal de la séance du 3 octobre 1988 porte trace. Pourquoi ? Le Conseil, à l'époque, avait estimé de son devoir d'attirer l'attention des autorités sur ce point, fondamental, car, si cela avait été passé sous silence, le Conseil aurait renoncé à une partie de la mission qui, dans ce cadre, est la sienne. En conscience nous avons estimé impossible de faire comme si nous n'avions rien vu. Nous n'avons pas voulu fermer les yeux. Mais, en même temps, le Conseil constitutionnel a été soucieux d'éviter toute possibilité d'exploitation politique de cela. Aussi, et Monsieur le Secrétaire général s'en souvient, un seul exemplaire de cet "avis" officieux, a été remis à qui de droit.

Monsieur le Secrétaire général : Oui ! J'ai porté ce pli moi-même et je l'ai remis en mains propres à Monsieur Jean-Louis BIANCO (1).

Monsieur le Président : Il n'existait donc qu'un exemplaire de ce document, porté au Président de la République. En effet, nous avons tous, spontanément, déchiré le papier qui avait servi à la séance. Et nous avons, tous, gardé le silence. Cette discussion est exemplaire dans une République où l'indiscrétion semble être érigée au rang de règle de fonctionnement. Nous sommes tous tenus au respect de règles de discrétion, mais cette affaire fait exemplaire. Bien ! Si nous avions décelé une irrégularité ici, nous aurions procédé de la même manière. Mais ce n'est pas le cas. En 1962, également, le Conseil avait émis des réserves sur le caractère constitutionnel du référendum. Mais, pour la présente consultation, il me semble que nous n'avons pas à évoquer cette question : il n'y a lieu pour le Conseil à un avis officieux : nous n'avons pas, à ce stade, à nous interroger sur la conformité entre le traité et la Constitution révisée.

En revanche, je souhaite soumettre une autre question au Conseil. Elle est relative à l'article 2 du décret dont la formule m'a gêné. En effet, pourquoi faut-il faire une

(1) Alors, Secrétaire général de la Présidence de la République.

pareille référence à la soumission, "au peuple français par le Président de la République" du référendum. Ce rappel "de majesté" n'est pas prévu par l'article 11 de la Constitution. En outre, le "et" alourdit la présentation et je ne vois pas de raison pour que cette référence au Président de la République figure dans le décret. Il s'agit d'une forme de rappel, très "gaullien" "première époque". Je ne vois pas de raison pour que soit rappelé le rôle du Président de la République en la matière. Bien sûr, on peut le laisser, mais cette adjonction est inutile. Elle présente un caractère différent de celui du référendum. Cette adjonction, sans être inconstitutionnelle, n'est pas requise et, pour être clair, elle me choque, elle rappelle le fait que le Général de Gaulle "soumettait" une question de confiance au peuple.

Monsieur CABANNES : Oui ! Cela n'ajoute rien.

Monsieur le Président : L'objet de la question est différent. Il y a là un ajout qui n'est nulle part dans la Constitution et qui, de surcroît, me semble contraire à l'esprit du référendum, qui ne consiste pas à personnaliser la question.

Monsieur ROBERT : Monsieur le Président, je respecte votre point de vue mais je ne le partage pas. En effet, l'esprit de l'article 11, qu'on soit pour ou non, consiste à créer un lien direct entre le Président de la République et le peuple. L'article 11 a été voulu pour cela. Dès lors, cette mention est normale.

Monsieur le Président : Non ! Monsieur le Professeur : l'article 11 ne fait pas référence au peuple français. L'adjonction est liée à la pratique politique qui a créé un lien direct entre le peuple et le Président. Mais en fait, cette adjonction "sous-mis" au peuple français par le Président de la République est inutile et elle rappelle une "procédure" qui n'a rien d'obligation au regard de l'article 11.

Monsieur FABRE : Mais c'est la formule précédemment employée ?

Monsieur le Président : Oui ! Elle a été employée lors des précédents référendum, ce qui n'est pas une raison pour que cela subsiste.

Monsieur FABRE : Mais si le référendum n'est pas une procédure "banalisée", il me semble que ce n'est pas le moment de changer.

Monsieur le Président : Ce n'est pas à nous de décider si le moment est bien choisi pour que le référendum devienne une procédure courante. Ce que je souhaite, c'est qu'on cesse de faire figurer cette mention qui ne correspond pas à l'esprit du référendum.

Monsieur CABANNES : Je suis d'accord. Il faut conserver le maximum de souplesse, d'autant que si on souhaite faire référence au Président on peut indiquer : "autorisant le Président de la République à ratifier...".

Monsieur ROBERT : Non !

.../...

Monsieur le Président : Non ! Moins on en dit, mieux c'est. Il me semble qu'il faut donc mentionner cela dans ce qui n'est, après tout, qu'un avis. Ensuite, le Président de la République en fera ce bon lui semblera.

Monsieur ABADIE : Je suis bien d'accord sur le fait que cette mention est une redondance. Mais je me pose une question. Si cette observation était connue à l'extérieur et si on savait que le Conseil a adopté cette position, cela introduirait des risques d'incompréhension à l'égard de ceux que l'on consulte. Les électeurs se demanderaient par qui la question est proposée, s'agit-il d'un référendum décidé par les instances européennes ? Est-ce que c'est l'Europe qui oblige à ce référendum ?

Monsieur le Président : Non ! L'ambiguïté n'est pas possible, car la référence figure en tête du décret de convocation.

Monsieur ABADIE : Mais si notre position était connue, on prêterait au Conseil constitutionnel des arrières-pensées quant à la nature du référendum. On interpréterait cette position comme la volonté du Conseil constitutionnel de "neutraliser" le rôle du Président de la République en matière de référendum. Le moment est mal choisi, et cela risque de créer une polémique sur la mise en jeu de la responsabilité du Président de la République et de brouiller l'enjeu réel du scrutin.

Monsieur FABRE : Est-ce que cet avis restera secret ? Est-on sûr que par un journaliste ne possède le projet de décret ?

Monsieur le Président : Il ne faut pas se faire d'illusions. Tout ce que nous pouvons garantir c'est que la position que nous adoptons restera, ici, secrète. Mais, au delà !!!

Monsieur FABRE : Oui ! Le "coup est déjà parti..."

Monsieur FAURE : Moi je trouve que nous discutons un peu du sexe des anges. Il n'y a pas lieu, comme c'était le cas en 1962, de se pencher sur la régularité de ce référendum au regard de la Constitution. D'ailleurs en 1962, les observations constitutionnelles nous avaient beaucoup servi pour nous conduire -je veux dire les opposants de l'époque- à la défaite (rires). Si j'approuve, Monsieur le Président, votre conclusion, je ne puis approuver votre motivation. Dépersonnaliser le référendum, soit ! Il ne doit pas être un enjeu de politique intérieure. Mais si j'approuve cette inspiration, il me semble que la mention contestée est conforme aux précédents et qu'elle n'a rien d'inconstitutionnel.

Monsieur RUDLOFF : Je suis sensible, pour ma part, à l'argumentation de Monsieur le Président. Il faudra tôt ou tard que cette remarque soit faite : je ne vois pas de danger à la faire maintenant. Cette décision me paraîtrait parfaitement juste et efficace.

Monsieur le Président : Oui ! Il faudra bien la faire un jour : le référendum ne peut pas, ne doit pas être une question de confiance du Président de la République au peuple. La question que je pose n'est pas majeure mais elle n'est pas innocente : cette formule, qui

.../...

n'est pas, nous sommes tous d'accord là-dessus, inconstitutionnelle n'est pas pour autant nécessaire.

Madame LENOIR : Si nous allions dans le sens que vous souhaitez, Monsieur le Président, le Conseil créerait un précédent. C'est une question d'opportunité qui me préoccupe. La formule solennise l'article 3 et l'article 11 de la Constitution. En opportunité, je suis plutôt favorable à votre position, mais est-ce le bon moment et, surtout, le secret serait-il gardé ?

Monsieur le Président : La délibération -et l'avis- peuvent rester secrets, mais le projet, lui, ne l'est guère : on s'apercevra bien de la différence. Mais, après tout, cela ne me dérange pas : après tout, le Conseil émet un avis. Mais la formule me choque et la phrase est mal bâtie : comment ce "et" y figure-t-il ? Or on ne peut pas le retrancher sans supprimer la référence au Président de la République, qui, en outre, me paraît inutile.

Monsieur ROBERT : Deux choses me gênent : d'abord peut-on "éliminer" la référence au Président de la République, qui maîtrise la procédure, car après tout, c'est bien à son initiative que la question est formulée -et surtout, le Conseil, en observant que cette mention serait superfétatoire, substitue une conception du référendum à une autre : qui n'a pas été voulu par le constituant.

Monsieur le Président : Mais il n'y a pas d'esprit du constituant. Le constituant c'est le peuple. Or cette adjonction va au-delà de ce que l'article 11 prévoit. Ce n'est pas innocent. Alors on peut toujours, comme le fait le doyen Vedel évoquer une "coutume" pour justifier cette adjonction. Mais n'est-il pas préférable de supprimer cette mention ?

Monsieur FABRE : Mais le Président est "engagé" dans le référendum, ne serait-ce que parce que c'est lui qui le propose.

Monsieur le Président : Oui ! Mais les visas répondent déjà à cette préoccupation.

Madame LENOIR : Je suis convaincue par les arguments de Monsieur le Professeur Jacques ROBERT. Si le Conseil suivait une autre voie, il marquerait sa préférence pour une conception du référendum plutôt qu'une autre. Ce serait délicat, et même gênant de marquer la différence par rapport aux précédents référendums.

Monsieur FABRE : En 1988, on avait, après les opérations, noté quelques imperfections. Ne peut-on faire de même ?

Monsieur le Président : Dès lors que nous sommes saisis en amont, cela me paraît difficile.

Monsieur RUDLOFF : La référence au Président de la République est constitutionnelle mais pas indispensable.

.../...

Monsieur ROBERT : Mais si vous l'ôtez, vous vous prononcez sur une conception du référendum. Le débat n'est donc pas terminologique.

Monsieur le Président : En effet, il s'agit de la question de la personnalisation du référendum, de la coloration plébiscitaire qu'on lui a donné. Rien n'exige cette mention.

Monsieur FABRE : Je partagerais votre point de vue si le référendum était dépouillé de son caractère solennel et devenait une procédure ordinaire, comme en Suisse. Tant que ce n'est pas le cas, il faut rappeler le rôle du Président de la République en la matière.

Madame LENOIR : Comment l'avis serait-il rédigé si nous voulions faire abstraction de cette mention ? (1)

Monsieur le Président : Le problème est de savoir si on y fait référence ou non.

Monsieur FAURE : Sous forme d'un avis confidentiel ?

Monsieur le Président : Non ! Il s'agit du texte même du décret.

Monsieur FAURE : Moi, j'opte pour la prudence : laissons passer le train ! Politiquement, je partage votre point de vue, Monsieur le Président, mais le problème n'est pas là !

Monsieur le Président : Il me semble qu'il est temps de proposer au Président de la République de se "débarrasser" de cette mention, la question posée au peuple y gagnerait en simplicité. Mais je sens bien monter au "dissensus" contre cette proposition.

Monsieur FAURE : C'est un "dissensus" affectueux, Monsieur le Président, et je propose, sans délai, le vote d'une notion consensuelle d'affection à votre égard (rires).

Monsieur le Président : Bon ! Je vais donc mettre aux voix cette question préjudicielle : faut-il que l'avis indique que cette mention n'est pas indispensable ?

(1) Pour le cas où la proposition du Président aurait été accueillie favorablement, avait été élaborée une rédaction indiquant en substance que le Conseil "a estimé que ce texte n'appelait aucune observation de sa part sur le fond" et ajoutant un alinéa ainsi rédigé : "Toutefois, il appelle l'attention sur le fait que dans la formulation du libellé de la question posée au corps électoral, il n'est pas indispensable de préciser que le projet de loi est "soumis au peuple français par le Président de la République". Bien que s'inscrivant dans la pratique suivie antérieurement, une semblable précision n'est imposée par aucune exigence constitutionnelle".

(Votent pour la proposition Monsieur le Président, Monsieur CABANNES et Monsieur RUDLOFF, les autres conseillers étant contre).

Monsieur FAURE : Ne pourrait-on pas simplement supprimer le mot "et" ?

Monsieur le Président : Non ! La phrase perdrait de sa clarté.

Monsieur ABADIE lit le texte.

Monsieur le Président : Bon ! Eh bien puisque le Conseil ne veut décidément pas formuler d'observations ! Je mets aux voix.

(Le vote est acquis à l'unanimité).

Après que Monsieur le Président ait détaillé le calendrier des travaux du Conseil, la séance est levée à 16 h 15.

P R O J E T

D É C R E T

du 1er juillet 1992 décidant
de soumettre un projet de loi au référendum

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Sur proposition du Gouvernement,

VU la Constitution, notamment ses articles 3, 11, 19, 52, 53
et 60 ;

Le Conseil constitutionnel consulté dans les conditions prévues par
l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 portant loi organique du 7
novembre 1958,

D E C R E T E :

Article 1er. Le projet de loi annexé au présent décret, délibéré
en Conseil des ministre après avis du Conseil d'Etat,
sera soumis au référendum le 20 septembre 1992,
conformément aux dispositions de l'article 11 de la
Constitution.

Article 2. Les électeurs auront à répondre par "oui" ou par
"non" à la question suivante :

"Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple
français par le Président de la République et
autorisant la ratification du traité sur l'Union
européenne ?".

.../...

.../

Article 3. Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République Française.

Fait à Paris, le 1er juillet 1992

11

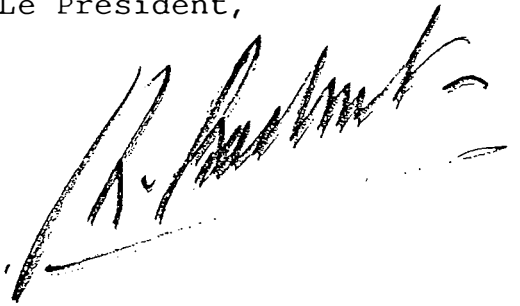
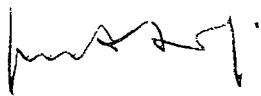
LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Consulté, en application de l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, définissant la compétence de celui-ci en matière d'organisation des opérations de référendum, sur le projet de décret du Président de la République décidant de soumettre un projet de loi au référendum, a estimé que ce texte n'appelait aucune observation de sa part.

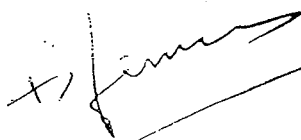
Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 30 juin 1992, où siégeaient : MM. Robert BADINTER, Président, Robert FABRE, Maurice FAURE, Marcel RUDLOFF, Georges ABADIE, Jean CABANNES, Jacques ROBERT, Mme Noëlle LENOIR.

Le Rapporteur,

Le Président,



Le Secrétaire général,



Paris, le 30 juin 1992

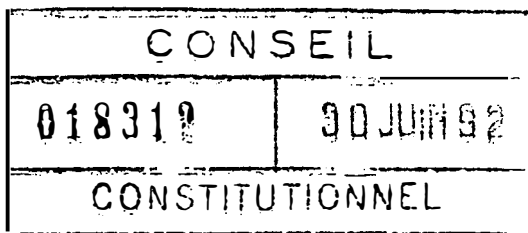
Monsieur le Secrétaire Général,

En complément à mon envoi du 29 juin 1992, j'ai l'honneur de vous adresser le projet de loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne après consultation du Conseil d'Etat ainsi que l'exposé des motifs de ce projet de loi.

Pour le Premier ministre
et par délégation,
Le Directeur au Secrétariat général
du Gouvernement



Michèle PUYBASSET



*Monsieur le Secrétaire Général
du Conseil Constitutionnel
2, rue de Montpensier
- PARIS -*

REPUBLIQUE FRANCAISE

Ministère des affaires étrangères

NOR : MAEX9200086L

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du Traité
sur l'Union européenne

Article unique.

Est autorisée la ratification du Traité sur l'Union européenne conclu entre le Royaume de Belgique, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République du Portugal, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Maastricht le 7 février 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi./.

Le 30 juin 1992.

EXPOSE DES MOTIFS

Le projet de loi soumis au référendum a pour objet d'autoriser la ratification du Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992.

Le Traité résulte des travaux des deux conférences inter-gouvernementales qui ont été mises en place par le Conseil européen de Rome (15 décembre 1990) et réunissaient des représentants des 12 Etats-membres de la Communauté. Ces deux conférences ont porté sur les aspects politiques ("Union politique") et sur les aspects économiques et monétaires ("Union économique et monétaire") de la future Union européenne. Leurs travaux se sont conclus au Conseil européen de Maastricht (7 décembre 1991) et le Traité, une fois réalisée la mise en forme juridique et linguistique, a été signé le 7 février 1992.

. QUE FAIT LE TRAITE ?

Il institue une Union européenne. Cette union comprend :

- les Communautés européennes qui ont été établies par les traités antérieurs : Communauté économique européenne (CEE), Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) ; le nouveau traité apporte des modifications à ces textes et transforme en particulier la Communauté économique européenne en Communauté européenne.

- deux nouveaux domaines où est renforcée la coopération entre les Etats membres :

- . la politique étrangère et de sécurité commune,
- . la justice et les affaires intérieures.

. COMMENT SE PRESENTE LE TRAITE ?

Le Traité sur l'Union européenne comporte 7 titres, 17 protocoles et 33 déclarations.

. Les 7 titres reprennent l'organisation telle qu'elle a été décrite ci-dessus :

./...

- deux titres placés au début et à la fin du traité, définissent les dispositions générales (principes, cadre institutionnel,... : Titre I) et les dispositions finales (ratification, révision, nouvelles adhésions,... : Titre VII) communes à l'ensemble du traité.

- les dispositions relatives aux communautés européennes figurent dans les titres II (CEE), III (CECA), IV (EURATOM) ;

- les dispositions relatives aux nouvelles formes de coopération sont reprises dans les titres V (politique étrangère et sécurité commune) et VI (justice et affaires intérieures) ;

. Les 17 protocoles sont des textes qui précisent un certain nombre de dispositions du Traité, en particulier pour l'Union économique et monétaire, la politique sociale et la "cohésion économique et sociale" au profit des régions les moins prospères.

. Les 33 déclarations, attachées à l'Acte final, constituent des engagements pris par les participants à la négociation sur un certain nombre de sujets (rôle des parlements nationaux, conférence des parlements, coopération policière...) ; certaines d'entre elles ont un intérêt particulier pour notre pays : représentation des intérêts des pays et territoires d'outre-mer, mesures en faveur des régions "ultra-périphériques" (D.O.M.).

. QUE CONTIENNENT LES DISPOSITIONS COMMUNES (TITRE I) ?

Elles définissent les objectifs, les principes et les institutions de l'Union européenne créée par le nouveau Traité.

Les objectifs sont à la fois ceux qui étaient inscrits dans les précédents traités (notamment le Traité de Rome de 1957, Acte unique de 1985) et les nouveaux domaines d'action : Union économique et monétaire, citoyenneté européenne, politique étrangère et sécurité commune, coopération judiciaire et policière.

Les principes de l'Union sont le respect de l'identité nationale des Etats-membres et des droits fondamentaux (droits de l'homme, libertés fondamentales). Ces principes s'exercent dans le cadre de la "subsidiarité" qui est inscrite pour la première fois dans un traité. La Communauté n'intervient que si une action commune est plus efficace que des actions nationales.

Les institutions sont dominées par le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats-membres et qui définit les orientations politiques générales de l'Union européenne. Le Conseil des ministres met en oeuvre ces orientations en adoptant les textes communautaires nécessaires ; la Commission propose les projets de textes et veille ensuite à leur application ; le Parlement européen donne son avis sur ces projets et participe dans certains cas à la prise de décision ; la Cour de justice garantit l'application du droit communautaire.

./...

. QUELLES SONT LES MODIFICATIONS APPORTEES A LA CEE
(TITRE II) ?

Il y a des dispositions nouvelles dans quatre domaines principaux :

a) La citoyenneté européenne : le Traité institue une citoyenneté de l'Union européenne : "est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre". Cette citoyenneté ouvre le droit de circuler et de séjourner librement dans les douze pays de la Communauté ; elle permet de recevoir une protection à l'étranger de la part des ambassades et des consulats de n'importe lequel des Etats-membres ; elle accorde le droit de voter et d'être élu dans l'Etat de résidence pour les élections européennes et municipales avec un certain nombre de conditions à remplir (durée de résidence principale, refus de double inscription...). En France, les citoyens européens ne pourront pas être maires ou adjoints ni participer à l'élection des sénateurs.

b) Les actions communes : le traité complète certaines compétences qui étaient déjà incluses dans des textes antérieurs (environnement, recherche, formation, cohésion économique et sociale) ; il établit par ailleurs de nouveaux champs d'action : éducation, culture, santé publique, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, industrie. Toutes ces interventions se feront en application du principe de subsidiarité : elles ne viendront, par conséquent, qu'en complément des actions des Etats-membres et devront veiller à respecter la diversité des Etats.

Enfin, la politique sociale de la Communauté fait l'objet d'un protocole annexé destiné à surmonter le refus du Royaume-Uni et à permettre à onze Etats-membres de mettre en oeuvre la Charte sociale adoptée au Conseil européen de Strasbourg (1989) en utilisant les institutions et les procédures de la Communauté. Cet accord permettra en particulier à ces Etats-membres d'adopter à la majorité qualifiée des règles dans le domaine de l'amélioration du milieu de travail, les conditions de travail, l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité entre hommes et femmes, l'intégration des personnes exclues du marché du travail ; les questions relatives à la sécurité sociale et à la protection sociale seront régies par la règle de l'unanimité. En outre, le dialogue entre partenaires sociaux est reconnu au niveau européen et pourra notamment conduire à des conventions collectives européennes.

c) L'Union économique et monétaire : le traité établit une Union économique et monétaire ; celle-ci est l'aboutissement du processus engagé en 1979 avec la création du système monétaire européen qui limite déjà aujourd'hui les fluctuations entre onze des douze monnaies de la Communauté. Cette Union permettra, avant la fin de ce siècle, de doter la Communauté d'une monnaie unique, l'Ecu.

Cette Union économique et monétaire se réalisera en trois étapes :

./...

. La première étape, qui s'achèvera au 31 décembre 1993, aura permis la mise en oeuvre d'un marché unique des capitaux.

. La seconde étape, à partir du 1er janvier 1994, prévoit une coordination renforcée des politiques économiques. Celle-ci visera à réduire l'inflation et les taux d'intérêt, et à limiter les déficits publics afin que le plus grand nombre possible d'Etats remplissent les critères d'accès à la monnaie unique. Un Institut Monétaire Européen (IME) sera mis en place pour préparer techniquement le passage à la monnaie unique.

. La troisième et dernière étape verra la création d'une monnaie unique et stable ainsi que l'établissement d'une Banque centrale européenne indépendante. Celle-ci sera dirigée par un Directoire de six membres, désignés par le Conseil européen, et par le Conseil des gouverneurs de banques centrales nationales. La décision de passage à cette troisième étape pourra intervenir à partir de 1996 ; elle sera effective au plus tard au 1er janvier 1999.

En vertu d'un protocole particulier, le Royaume-Uni participe aux deux premières étapes mais réserve à ce stade sa décision pour la troisième étape.

a) Les adaptations institutionnelles : le Traité apporte un certain nombre de modifications en ce qui concerne le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission.

. Le Parlement européen se voit accorder de nouveaux pouvoirs : il est associé à la nomination de la Commission ; il désigne un "médiateur" européen ; il peut constituer des commissions temporaires d'enquête ou recevoir des pétitions sur des cas de mauvaise administration.

En outre, pour le vote des textes communautaires, il reçoit un pouvoir nouveau de "co-décision" qui lui permet, en cas de désaccord, de rejeter à la majorité absolue de ses membres une décision prise par le Conseil des ministres ; ce droit s'exerce dans plusieurs domaines : marché intérieur, éducation, santé publique, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, environnement, culture, recherche ;

Enfin, il est convenu, dans une déclaration annexe, que le Parlement européen et les parlements nationaux organiseront des réunions régulières ("Conférence des Parlements") pour être consultés sur les grandes orientations de l'Union européenne.

. Le Conseil des ministres de la Communauté votera désormais à la majorité qualifiée sur un certain nombre de questions : environnement, certains accords internationaux, réseaux transeuropéens, santé publique, protection des consommateurs, éducation et formation, coopération au développement.

./...

. La Commission demeure composée de 17 membres dont deux Français. La durée de son mandat est portée à cinq ans (contre quatre actuellement) pour coïncider avec celui du Parlement européen.

Ces modifications du traité CEE sont simplement transposées aux deux autres traités (CECA, EURATOM) : c'est l'objet des titres III et IV.

. QUE COMPORTE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (TITRE V) ?

Avant le nouveau traité, les douze Etats-membres avaient institué "la coopération politique" qui définissait, selon la règle du consensus, des positions communes dans un cadre différent de celui de la Communauté. Le nouveau traité préserve cet acquis mais il innove de trois manières :

- il rend possible l'adoption d'actions communes à Douze dans des domaines de politique étrangère qui devront être définis en commun par les Etats-membres ; ces actions communes seront adoptées à l'unanimité mais les Douze auront la possibilité de décider à tout moment d'adopter des mesures à la majorité qualifiée ;

- il permet à l'Union européenne d'intervenir dans les questions relatives à la sécurité pour définir une politique qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. Cette action pourra s'appuyer sur une institution existante "l'Union de l'Europe Occidentale" (U.E.O.) qui sera chargée d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union européenne en ce domaine ;

- il donne aux institutions communautaires existantes (Conseil, Parlement, Commission) le soin de définir et de mettre en oeuvre la politique étrangère et de sécurité commune, selon des modalités particulières.

. QUE COMPORTE LA COOPERATION EN MATIERE DE JUSTICE ET D'AFFAIRES INTERIEURES (TITRE VI) ?

Le nouveau traité institue entre les Douze une coopération en matière de police et de justice pour accompagner la libre circulation des personnes décidée par l'Acte unique (1985) et la Convention de Schengen (1990) ; cette coopération a pour objet d'assurer la sécurité et la protection des citoyens européens dans le nouvel espace européen ainsi créé ; elle porte sur les domaines suivants :

- règles de franchissement des frontières extérieures de la Communauté et renforcement des contrôles,
- lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et la fraude internationale,
- coopération en matière de justice pénale et civile,
- création d'un office européen de police (Europol) doté d'un système d'échange d'informations.

Cette coopération fonctionne selon des procédures très proches de celles retenues pour la politique étrangère ; il en résulte que les décisions se prennent à l'unanimité.

S'agissant de la politique des visas, le traité prévoit, par dérogation, que les dispositions en ce domaine relèvent de la compétence communautaire (elles figurant donc au titre II). L'unanimité reste de règle jusqu'en 1996, date à laquelle les mesures en ce domaine pourront être décidées à la majorité qualifiée ; mais ceci n'empêchera pas un Etat-membre de prendre les dispositions nationales nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Le nouveau traité institue enfin entre les Douze une coopération dans les domaines de l'immigration et de l'asile. Cette coopération a pour but de mieux lutter contre l'immigration irrégulière et d'engager progressivement, dans un espace ouvert, une politique commune d'immigration entre des Etats qui sont désormais confrontés aux mêmes situations.

. QUE COMPORTENT LES DISPOSITIONS FINALES ?

Elles règlent pour l'essentiel un certain nombre de points de procédure : révision du traité examen d'une demande d'adhésion de la part d'un Etat européen, entrée en vigueur du traité. Elles prévoient un "rendez-vous" en 1996 où une conférence intergouvernementale examinera la possibilité de réviser le traité sur un certain nombre de points : citoyenneté européenne, légitimité démocratique, politique étrangère et de sécurité commune.

En résumé, le Traité sur l'Union européenne :

- parachève l'intégration économique entamée depuis plus de 35 ans en décidant la création d'une monnaie unique et en fixant une date pour son adoption ;
- met en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune en définissant des procédures adaptées à ce domaine d'action ;

./...

- développe la coopération en matière de justice et de police.

- renforce l'efficacité et le caractère démocratique de cet ensemble en instituant une citoyenneté européenne et en apportant des adaptations à ses institutions et à ses procédures.