

N° 382

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit,

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, Pierre Biarnes, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (10^e législ.) : 158, 270 et T.A.21.

Sénat : 356 et 388 (1992-1993).

Banques et établissements financiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LE CONTEXTE JURIDIQUE DU PROJET DE LOI	6
A. LES EXEMPLES ÉTRANGERS	6
1. Les banques centrales indépendantes à l'égard du Gouvernement	7
<i>a) la Bundesbank</i>	7
<i>b) la Banque centrale des Etats-Unis : le F.E.D. (Federal Reserve System)</i>	7
2. Une banque centrale étroitement dépendante du Gouvernement : la banque d'Angleterre	8
3. Une situation intermédiaire : la Banque du Japon	8
B. LA PERSPECTIVE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE MAASTRICHT	9
C. L'ORIGINALITÉ DES SOLUTIONS DU PROJET DE LOI	10
1. Confier la politique monétaire à la Banque de France	11
<i>a) les attributions actuelles de la Banque de France en matière de politique monétaire</i>	11
<i>b) le texte du projet de loi</i>	11
2. Rendre la Banque de France indépendante dans le domaine de la politique monétaire	12
3. Conserver les prérogatives du Gouvernement dans les autres domaines	13

	<u>Pages</u>
II. LA QUESTION DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI	14
A. LA COMPÉTENCE DU PARLEMENT POUR LA DÉTERMINATION DES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE	14
B. LA MODIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE INTERNE, TELLE QUE PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI, NE PARAÎT PAS CONTRAIRE À LA CONSTITUTION	16
1. Politique monétaire et souveraineté	16
2. La modification des conditions d'exercice de la politique monétaire interne	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	20
A. L'APPROBATION DE L'OBJECTIF ESSENTIEL DU PROJET DE LOI ..	20
B. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	21
1. Des garanties d'indépendance supplémentaires	22
<i>a) Lors de l'exercice des fonctions</i>	22
<i>b) Au terme du mandat</i>	22
2. Le respect des prérogatives des élus de la Nation	23
<i>a) Renforcer l'information des élus</i>	23
<i>b) Accroître le rôle des élus dans le choix des membres du Conseil de la politique monétaire</i>	24
EXAMEN DES ARTICLES	25
<i>Article premier - Définition et mise en oeuvre de la politique monétaire</i>	25
<i>Article 6 - Statut de la Banque de France</i>	27
<i>Article 7 - Compétences du Conseil de la politique monétaire</i> ..	28
<i>Article 8 - Nomination des membres du Conseil de la politique monétaire</i>	29
<i>Article 9 - Organisation des délibérations du Conseil de la politique monétaire</i>	30

	<u>Pages</u>
<i>Article 10 - Statut des membres du Conseil de la politique monétaire</i>	31
<i>Article 11 - Le Conseil général de la Banque de France</i>	32
<i>Article 12 - Droit applicable au contentieux de la Banque de France</i>	34
<i>Article 13 bis - Information du Président de la République et du Parlement</i>	35
<i>Article 14 - Statut du personnel de la Banque de France</i>	35
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS ...	37
ANNEXES	43

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 158 (1992-1993) relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence.

Annoncée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale le 8 avril 1993, cette réforme vise, pour l'essentiel, à affirmer et à définir l'autonomie de l'institut d'émission en matière monétaire afin de garantir la stabilité des prix.

Votre commission des Lois, dans la mesure où elle n'est saisie que pour avis, n'a pas souhaité se prononcer sur l'opportunité d'un tel objectif, dont l'appréciation relève, en raison de sa nature, de la compétence de la commission des Finances, saisie au fond. Il lui a, en revanche, semblé nécessaire d'examiner les aspects juridiques du projet de loi au regard, notamment, de sa conformité à la Constitution.

En effet, dès l'adoption de ce texte en Conseil des Ministres, le 10 mai 1993, le Président de la République avait attiré l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il *«pourrait être mis en cause s'il n'était pas conforme à la Constitution telle qu'elle a été révisée pour tenir compte du Traité de Maastricht sur l'Union Economique et Monétaire et à l'avis exprimé le 9 avril par le Conseil constitutionnel»*. Le Premier Ministre avait lui-même reconnu qu'il s'agissait d'une *«affaire assez délicate sur le plan juridique»*.

Rejetant une exception d'irrecevabilité soulevée par M. Jean-Pierre Chevènement, l'Assemblée nationale a considéré que le présent projet de loi ne méconnaissait pas les règles de valeur constitutionnelle.

L'examen de ce texte par votre commission des Lois, saisie pour avis, se limite strictement à ces problèmes d'ordre juridique. Il s'agit en effet de formuler des propositions de nature à permettre la réalisation des objectifs du projet de loi dans le respect de la Constitution et du droit communautaire.

I. LE CONTEXTE JURIDIQUE DU PROJET DE LOI

Soucieuse de se limiter à l'examen des aspects juridiques du projet de loi, votre commission des Lois a axé sa réflexion autour des dispositions relatives à l'articulation des relations entre la Banque de France et le Gouvernement. A cet égard, il convient non seulement de se livrer à une étude des systèmes en vigueur dans d'autres Etats mais également de prendre en compte les stipulations du Traité de Maastricht dont le projet de loi ne saurait s'affranchir.

A. LES EXEMPLES ÉTRANGERS

La situation des banques centrales à l'égard des Gouvernements est fort différente d'un Etat à l'autre. Pour rendre compte de cette diversité, une étude présentée par la Section des Finances du Conseil économique et social en avril 1993 (*«Les implications d'un statut rénové de la Banque de France»*) distinguait la situation de dépendance de la situation de sujétion et citait plusieurs exemples intermédiaires.

Quoique le concept d'indépendance soit susceptible de revêtir plusieurs formes (indépendance de fait ou statutaire ; indépendance tenant aux missions de la banque ou aux conditions dans lesquelles les organes dirigeants exercent leurs fonctions...), cette classification permet de résumer les différentes solutions retenues pour organiser les relations entre la banque centrale d'un Etat et son Gouvernement. Ainsi apparaît-il que le système de l'indépendance en matière de politique monétaire interne est fréquemment retenu par les pays démocratiques.

1. Les banques centrales indépendantes à l'égard du Gouvernement

a) la Bundesbank

Selon l'article 3 de la loi de 1957, fixant le statut de la banque centrale allemande, celle-ci a pour mission de régir l'encours de monnaie en circulation et le crédit à l'économie afin d'assurer la stabilité de la monnaie.

La Bundesbank doit certes soutenir la politique économique générale du Gouvernement fédéral mais, d'une part, elle n'y est tenue que dans le respect de sa mission et, d'autre part, elle est indépendante des instructions du Gouvernement dans l'exercice de ses compétences. Ainsi, la Bundesbank, qui choisit librement les instruments lui permettant d'assurer la stabilité de la monnaie, peut-elle marquer son désaccord avec un Gouvernement dont la politique économique lui paraîtrait aller à l'encontre de cet objectif.

Ses organes dirigeants sont le Conseil, pour la définition de la politique monétaire, et, pour l'application de ses décisions, le Directoire. Leur indépendance est garantie par :

- la collégialité de leurs décisions, qui se prennent à la majorité simple des suffrages exprimés ;
- l'irrévocabilité de leurs membres ;
- la durée relativement longue de leur mandat (8 ans), qui est en outre renouvelable.

L'indépendance de la Bundesbank n'empêche cependant pas une étroite coopération avec le Gouvernement. La loi de 1957 prévoit même que les membres du Gouvernement fédéral peuvent prendre part, sans voie délibérative mais avec la faculté de proposer des motions, aux réunions du Conseil. Inversement, le Président de la Bundesbank participe aux réunions du Gouvernement qui portent sur des questions relatives à la monnaie.

b) la Banque centrale des Etats-Unis : le F.E.D. (Federal Reserve System)

La Banque centrale des Etats-Unis est responsable, sur le plan interne, de la détermination de la politique monétaire dont les

objectifs doivent être le plein emploi, la stabilité des prix et la modération des taux d'intérêt à long terme.

Bien que le F.E.D. «opère nécessairement dans le cadre général des objectifs économiques de la Nation établis au sein des branches législatives et exécutives de l'Etat», il jouit d'une large indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. En effet, si celui-ci décide de la nomination des organes dirigeants, et en particulier du conseil des gouverneurs, il ne dispose, en raison de la durée de leur mandat (14 ans) et du fait qu'il soit irrévocable et non renouvelable (exception faite pour le président et le vice-président), d'aucun moyen direct d'agir sur la politique monétaire interne.

Cette indépendance ne concerne que cet aspect de la politique monétaire. En revanche, sur le plan externe, le F.E.D. ne peut prendre aucune décision sans l'accord du secrétariat au Trésor.

2. Une banque centrale étroitement dépendante du Gouvernement : la banque d'Angleterre

Fondée en 1694, nationalisée en 1946, la Banque d'Angleterre ne dispose, en vertu des textes, d'aucune autonomie à l'égard du Gouvernement.

Tous les membres de son organe délibérant –le Conseil d'administration– sont nommés par la Couronne sur proposition du Premier ministre après consultation du Chancelier de l'Echiquier. Ils peuvent être renouvelés une fois dans leurs fonctions. Si la pratique a conduit à leur conférer une irrévocabilité de fait, celle-ci n'est aucunement prévue par les textes.

Quant aux attributions de la Banque d'Angleterre, elles apparaissent fort limitées puisque la politique monétaire relève du Trésor qui, à cette fin, peut lui donner les directives qu'il estime nécessaires. Néanmoins le *Banking Act* de 1979 lui a confié l'autorisation et le contrôle des établissements recevant des dépôts.

3. Une situation intermédiaire : la Banque du Japon

Fondée en 1882, la Banque du Japon est, selon les textes, «sous la surveillance du ministre des finances» qui peut lui adresser des directives. Elle a pour objectif de garantir la valeur de la monnaie

et le bon fonctionnement du système financier et de promouvoir un développement économique stable. Pour autant, la Banque du Japon n'est pas intégralement sous le contrôle de l'Etat, qui détient 55 % de son capital, 45 % étant par ailleurs répartis entre des actionnaires privés. D'autre part, force est de constater que, en pratique, le Gouvernement n'a pas à faire usage de la faculté qui lui est ouverte d'adresser des directives à la Banque centrale.

C'est dans ce contexte de large autonomie, de droit ou de fait, des banques centrales nationales qu'est présenté le présent projet de loi. Le Gouvernement français n'est d'ailleurs pas isolé dans son entreprise puisque, ces derniers mois, plusieurs pays ont, à l'instar de la Belgique, accru l'indépendance de leur banque centrale à l'égard des pouvoirs publics ; d'autres, comme l'Espagne, se sont résolument engagés dans la même voie. La perspective de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht explique, dans une large mesure, ce phénomène.

B. LA PERSPECTIVE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

Le Premier ministre a résumé la particularité du contexte juridique du présent projet de loi en affirmant que *« toute la question qui se pose est de savoir quel peut être le statut de la Banque de France aujourd'hui avec le double but de respecter notre Constitution telle qu'elle est et de se mettre en harmonie, même si ce n'est pas encore applicable, avec les dispositions du Traité (de Maastricht) sur l'Union économique et monétaire »*.

En effet, bien que le Traité de Maastricht ne soit pas encore applicable, le processus de ratification a été achevé par 11 Etats membres de la Communauté européenne. La ratification par le dernier Etat, le Royaume-Uni, pourrait intervenir très prochainement, permettant ainsi l'entrée en vigueur dudit Traité dont l'article R2 stipule qu'elle aura lieu *« le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité »*.

C'est pourquoi, et bien que la France ne soit pas encore juridiquement tenue de se mettre en conformité avec le Traité de Maastricht, il paraît opportun de rappeler les principales dispositions de ce Traité relatives à l'Union économique et monétaire. Or, si la première des trois phases qui doivent conduire à cette union prévoit seulement une coopération étroite des politiques économiques

des Etats membres dès l'entrée en vigueur du Traité, la seconde phase, qui devrait débiter le 1er janvier 1994, prévoit la mise en place d'un dispositif beaucoup plus contraignant, à savoir :

- la création, dès le début de cette phase, d'un Institut monétaire européen (I.M.E.), compétent notamment pour renforcer la coopération entre les banques centrales nationales et la coordination des politiques monétaires des Etats membres en vue d'assurer la stabilité des prix (article 109 F) ;

- l'adoption par chaque Etat membre, si nécessaire, *«des programmes pluriannuels destinés à assurer la convergence durable nécessaire à la réalisation de l'union économique et monétaire, en particulier en ce qui concerne la stabilité des prix et la situation saine des finances publiques»* ;

- l'obligation pour chaque Etat membre d'entamer, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale (art. 109 F).

Ainsi, avant même la réalisation de l'Union économique et monétaire, l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht conduira à deux séries de modifications en matière de politique monétaire : d'une part, celle-ci devra être menée en vue d'assurer la stabilité des prix, que l'article 3 A érige en *«principe directeur»* de l'action des Etats membres ; d'autre part, le processus conduisant à l'indépendance de la Banque de France devra être engagé. Cette double exigence, bien que n'étant pas encore intégrée en droit positif, n'en représente pas moins un élément essentiel du contexte du projet de loi.

C. L'ORIGINALITÉ DES SOLUTIONS DU PROJET DE LOI

Selon l'exposé des motifs, *«le projet de loi relatif à la réforme du statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit vise à créer un environnement monétaire favorable à la croissance et à l'emploi en confiant la gestion de la politique monétaire à une autorité indépendante»*. Les modifications apportées au statut de la Banque de France concernent donc uniquement la politique monétaire. Le projet ne propose, sur les autres points, aucune innovation de nature à modifier les relations entre l'Institut d'émission et le Gouvernement.

1. Confier la politique monétaire à la Banque de France

a) les attributions actuelles de la Banque de France en matière de politique monétaire

L'article premier de la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France définit celle-ci comme *«l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la Nation, reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit (...)»*.

Outre le rôle qu'elle joue en tant qu'institut d'émission, elle *«est habilitée à donner des avis sur toutes questions relatives à la monnaie»* et *«contribue à la préparation et participe à la mise en oeuvre de la politique monétaire arrêtée par le Gouvernement (...)»* (art. 4).

Comme le soulignait M. Yvon COUDÉ DU FORESTO, rapporteur de la loi de 1973 au nom de la commission des Finances du Sénat, *«la définition de la politique monétaire demeure une prérogative du Gouvernement même si celui-ci s'entoure notamment des conseils de la Banque»*.

b) le texte du projet de loi

Selon l'article premier du projet de loi, *«la Banque de France définit et met en oeuvre la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix»*.

Ainsi, dans le domaine de la politique monétaire, le projet de loi propose-t-il de passer d'un système dans lequel la Banque de France joue un rôle de conseiller et d'exécutant à un système dans lequel elle apparaît comme disposant du pouvoir de décision, et ce à titre exclusif.

• La définition de la politique monétaire sera de la responsabilité du conseil de la politique monétaire créé par l'article 7 du projet de loi, lequel lui confère à cette fin des prérogatives de puissance publique : outre le fait que ce nouvel organe surveillera l'évolution de la masse monétaire et de ses contreparties, il lui appartiendra de définir les opérations auxquelles procède la Banque de France en ce domaine et les obligations que la politique monétaire peut conduire à imposer aux établissements de crédit, notamment l'assiette et les taux des réserves obligatoires.

• La préparation et la mise en oeuvre de la politique monétaire seront de la responsabilité du gouverneur de la Banque de France.

2. Rendre la Banque de France indépendante dans le domaine de la politique monétaire

Selon le second alinéa de l'article premier, dans l'exercice des attributions relatives à la définition et à la conduite de la politique monétaire, *«la Banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous-gouverneurs ou d'un membre quelconque du Conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter des instructions du Gouvernement ou de toute personne».*

Cette disposition s'inspire du traité de Maastricht qui insère au sein du Traité de Rome un article 107 selon lequel *«dans l'exercice des pouvoirs et l'accomplissement des missions et des devoirs qui leur ont été conférés par le présent Traité et les statuts du SEBC, ni la BCE, ni aucune banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peut solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des Gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme».*

Afin de garantir le respect du principe d'indépendance des organes de la Banque de France en matière de politique monétaire, le projet de loi prévoit :

- l'irrévocabilité des membres du Conseil de la politique monétaire puisqu'il ne peut être mis fin, avant terme, à leurs fonctions que s'ils deviennent incapables d'exercer celles-ci ou commettent une faute grave ; cette révocation ne peut d'ailleurs être prononcée que sur demande motivée du Conseil de la politique monétaire statuant à la majorité des membres autres que l'intéressé (art. 10 - 2ème alinéa) ;

- l'incompatibilité des fonctions de membre du Conseil de la politique monétaire avec toute autre activité publique ou privée, rémunérée ou non, sauf accord du Conseil de la politique monétaire (art. 10 - 3ème alinéa) ;

- une rémunération temporaire des membres du Conseil de la politique monétaire à compter du jour où ils cessent leurs fonctions pour un motif autre que la révocation pour faute grave ; de même, leur est provisoirement interdit, sauf accord du Conseil de la politique monétaire, l'exercice d'activités professionnelles, à l'exception des

fonctions publiques qui viendraient à leur être conférées (art. 10 - 4ème alinéa) ;

- le caractère non renouvelable des membres du Conseil de la politique monétaire (art. 8 - dernier alinéa) autres que le gouverneur et les sous-gouverneurs dont le mandat peut être renouvelé une fois (art. 13 - dernier alinéa) ;

- la collégialité des décisions du Conseil de la politique monétaire aux séances duquel le Gouvernement peut participer sans voie délibérative (art. 9).

3. Conserver les prérogatives du Gouvernement dans les autres domaines

L'indépendance conférée à la Banque de France se limite à la définition et à la mise en oeuvre de la politique monétaire interne. Elle ne saurait remettre en question les autres prérogatives du Gouvernement, qu'il s'agisse de sa compétence générale en matière de politique économique, de la possibilité d'utiliser les autres instruments que la politique monétaire interne ou de ses attributions en matière de réglementation bancaire.

• Sur le premier point, l'article premier du projet de loi précise que la Banque de France *«accomplit sa mission dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement»*.

• Sur le second point, le Gouvernement conserve notamment ses prérogatives en matière de politique monétaire externe. L'article 2 dispose, sans ambiguïté, qu'il *«détermine le régime de change et la parité du franc»*. C'est donc, conformément au droit actuel, *«pour le compte de l'Etat et dans le cadre des orientations générales de la politique de change formulée par le ministre chargé de l'économie et des finances»* que la Banque de France régularisera les rapports entre le franc et les devises étrangères.

• S'agissant de la réglementation bancaire, non seulement celle-ci demeurera de la compétence du comité de la réglementation bancaire, mais le rôle effectivement tenu par le ministre de l'économie au sein de cet organisme sera renforcé. En effet, l'article 21 supprime la fonction de vice-président du gouverneur, qui lui permettait de présider en fait le comité. Celui-ci sera désormais présidé, en l'absence du ministre de l'économie, par son représentant. La publication de ses règlements continuera à être subordonnée à l'homologation du ministre.

II. LA QUESTION DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI

L'appréciation de la conformité du projet de loi aux normes de valeur constitutionnelle doit s'effectuer selon une double approche : d'une part, par une analyse formelle, afin de déterminer l'institution compétente pour organiser l'exercice du pouvoir monétaire ; d'autre part, par une analyse de fond, destinée à apprécier si cette institution peut, sans méconnaître la Constitution, confier l'exercice de la politique monétaire à un organisme doté, en ce domaine, d'une large indépendance à l'égard du pouvoir politique.

A. LA COMPÉTENCE DU PARLEMENT POUR LA DÉTERMINATION DES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Deux dispositions de la Constitution semblent pouvoir justifier l'intervention de deux institutions différentes en matière de politique monétaire :

- d'une part, l'article 34, selon lequel *« la loi fixe les règles concernant (...) le régime d'émission de la monnaie »* ;

- d'autre part, l'article 20, dont le premier alinéa dispose que *« le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation »*, l'article 21 conférant, en outre, l'exercice du pouvoir réglementaire au Premier ministre.

Il semble cependant difficile de mettre ces deux articles sur le même plan : le premier définit, de manière précise, les matières relevant du domaine de la loi ; le second, beaucoup plus général, ne saurait être considéré comme attribuant un champ de compétences exclusif au Gouvernement. Il s'agit, en fait, d'un texte de nature politique, davantage destiné à définir, de part sa mission, le Gouvernement et à préciser la répartition des pouvoirs entre celui-ci et le Président de la République. A cet égard, force est de constater que les rédacteurs de la Constitution eux-mêmes avaient conscience de l'imprécision de ce qui allait devenir le premier alinéa de l'article 20. Ainsi, devant le Conseil d'Etat, M. Deschamps, Rapporteur général, pouvait-il affirmer : *« nous ne discutons pas un texte*

absolument juridique, mais un texte qui inclut des notions politiques et dont la définition peut être moins précise».

Il ne s'agit pas de contester la valeur normative du premier alinéa de l'article 20, auquel le Conseil constitutionnel a d'ailleurs à plusieurs reprises fait référence, mais d'en apprécier la portée, qui ne saurait être considérée comme absolue : le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation sans préjudice des compétences susceptibles d'être reconnues en ce domaine à d'autres institutions.

Ainsi, il paraît difficilement concevable d'affirmer que l'article 20 prive le Président de la République de ses prérogatives en matière de politique étrangère, dans la mesure où l'article 52 lui confère la négociation et la ratification des traités.

Sur le plan interne, la compétence générale du Gouvernement ne saurait exclure l'intervention du Parlement, notamment dans le domaine budgétaire.

S'agissant de la monnaie, l'article 34 consacre sans ambiguïté la compétence du Parlement pour fixer les règles concernant son régime d'émission. Certes, le contenu de cette notion reste à préciser et le Conseil constitutionnel semble même en avoir retenu une conception restrictive puisque, dans une décision en date du 18 décembre 1964, il a considéré qu'une disposition relative aux modalités du contrôle de la Banque de France ne relevait pas *«des règles concernant le régime d'émission de la monnaie»*. Mais, d'une part, rien n'empêche le Parlement, dès lors que le Gouvernement ne s'y oppose pas, d'insérer dans un texte législatif une disposition qui relève du domaine du règlement ; d'autre part, la notion de *«régime d'émission de la monnaie»*, même entendue strictement, comprend au minimum la détermination des établissements d'émission et les conditions dans lesquelles ils exercent le privilège d'émission.

Dans ces conditions, l'institution compétente pour fixer les modalités d'exercice de la politique monétaire est sans ambiguïté le Parlement dont l'article 34 constitue le fondement de l'intervention.

B. LA MODIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE INTERNE, TELLE QUE PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI NE PARAÎT PAS CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

L'appréciation de la constitutionnalité du projet de loi suppose, préalablement à l'examen au fond de ses dispositions, une réflexion sur la conformité à la Constitution du principe même d'une délégation de la politique monétaire à une institution indépendante.

L'article 3 de la Constitution dispose en effet que *«la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum»* et que *«aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice»*.

Compte tenu des objectifs poursuivis par le projet de loi, cette disposition conduit à une double interrogation :

- la politique monétaire est-elle un attribut de la souveraineté ?

- dans l'affirmative, l'attribution de son exercice à une institution indépendante peut-il être admis ?

1. Politique monétaire et souveraineté

Analysant les relations entre la souveraineté et la monnaie, dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, le président Jacques Larché posait la question suivante : *«celle-ci est-elle un attribut de celle-là ? Existe-t-il une souveraineté monétaire dont la sauvegarde serait indispensable à celle de la souveraineté lato sensu ?»* La réponse à cette interrogation lui paraissait devoir être négative.

Certes, l'émission de monnaie est traditionnellement considérée comme une fonction régaliennne et les deux dispositions de la Constitution qui lui font référence, l'article 34 (qui confie la détermination de son régime à la loi) et l'article 78 (qui, énumérant les compétences de la Communauté, la place sur le même plan que la politique étrangère et la défense), semblent confirmer cette conception.

Néanmoins, comment ne pas tenir compte des contraintes externes qui pèsent aujourd'hui sur les Etats dans le domaine

monétaire ? Ainsi que l'écrivait notre excellent collègue Jean-Jacques ROBERT dans son rapport d'information fait, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur les instruments de politique économique restant à la disposition des Etats membres de la Communauté dans le cadre de l'Union européenne et monétaire : *« certains auteurs ont pu considérer que le pouvoir de l'Etat d'agir sur les grandeurs monétaires a toujours été partiellement illusoire.*

En outre, l'histoire économique française souligne l'impossibilité d'utiliser librement la politique monétaire pour répondre à des objectifs internes tels que l'emploi et la croissance. L'ouverture extérieure de l'économie a conduit ainsi à la subordination des politiques internes aux contraintes externes, sauf à vouloir réduire l'ouverture extérieure par des mesures ponctuelles (contrôle des capitaux en particulier).

Cette subordination de la politique monétaire aux contraintes de change est devenue particulièrement sensible dans les années 80 avec l'expérience du système monétaire européen. Elle paraît définitive avec la libération des mouvements de capitaux.»

Il apparaît ainsi que, quelle que soit la conception retenue sur les relations entre la monnaie et la souveraineté sur un plan strictement juridique, les contraintes d'une économie libérale, ouverte sur l'extérieur et dont la force dépend de la confiance qu'elle inspire, limitent sensiblement le pouvoir de décision des autorités chargées de définir la politique monétaire interne.

2. La modification des conditions d'exercice de la politique monétaire interne

Le fait que la politique monétaire soit (ce qui reste à démontrer) un attribut de la souveraineté *lato sensu* empêche-t-il pour autant les représentants du peuple d'en déléguer l'exercice à une institution indépendante ?

Dans son avis du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il résultait *« des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en oeuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un Etat membre se trouvera privé des compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».*

En vertu de cette jurisprudence, porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale un texte dont le résultat est :

- de priver le Gouvernement de la politique monétaire et de la politique de change ;

- et de les confier à un organe supranational indépendant, avec, pour corollaire, l'impossibilité pour la France de revenir sans l'accord de ses partenaires sur cette indépendance.

Tel n'est pas le cas du présent projet de loi qui ne concerne que la seule politique monétaire interne et qui, loin d'en dessaisir le Gouvernement au profit d'un organe supranational, en modifie simplement les conditions d'exercice qu'il confie à une institution nationale indépendante.

Or, compte tenu du fait que le Conseil constitutionnel ne cite que *«la troisième phase de l'Union économique et monétaire»*, les dispositions de la deuxième phase, qui prévoient notamment que les États membres entament le processus conduisant à l'indépendance de leur Banque centrale, ne sont pas considérées, en tant que telles, comme contraires à la Constitution.

Cette distinction entre la deuxième et la troisième phases de l'Union économique et monétaire fut de nouveau opérée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 septembre 1992.

Aux requérants, qui estimaient que l'article 20 de la Constitution aurait dû être modifié pour tenir compte des stipulations du Traité relatives à la politique économique et monétaire, le Conseil constitutionnel a opposé, s'agissant des deux premières phases, l'autorité de la chose jugée et considéré que, s'agissant de la troisième phase, ce moyen mettait en cause *«le pouvoir souverain d'appréciation du Constituant»* (qui pouvait, pour mettre le traité en conformité avec la Constitution, insérer une disposition nouvelle au lieu de modifier l'article 20).

Cette décision admet implicitement que les deux premières phases de l'Union économique et monétaire sont conformes à l'article 20 de la Constitution et que, par conséquent, la France peut entamer le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale. Peut-elle pour autant aller jusqu'à confier à cette institution indépendante la responsabilité de la politique monétaire interne ? Le Conseil constitutionnel n'apporte pas, dans sa décision du 2 septembre 1992, de réponse autre que l'impossibilité pour le Gouvernement de se dessaisir, ainsi que le prévoient les stipulations

du Traité de Maastricht sur la troisième phase de l'Union économique et monétaire, à la fois :

- de la politique monétaire interne,
- de la politique de change,
- et d'une large partie de la politique budgétaire (dans la mesure où les déficits publics seront plafonnés).

Mais, le projet de loi, loin de procéder à un tel dessaisissement du Gouvernement en matière de politique économique, vise la seule politique monétaire interne dont il confie la responsabilité certes à la Banque de France mais en encadrant strictement l'indépendance dont elle bénéficiera.

Seule la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire interne lui sont confiées. Comme dans les autres pays qui disposent d'une banque centrale indépendante, la politique de change restera de la compétence exclusive du Gouvernement. On voit donc que le projet de loi est, sur ce point, bien en-deça du Traité de Maastricht dans ses dispositions relatives à la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Mieux, non seulement il ne vise que la seule politique monétaire interne mais, même sur ce point, on ne saurait considérer qu'il opère un quelconque dessaisissement du Gouvernement. En effet, le projet procède à une redéfinition de ses modalités d'exercice, redéfinition certes importante mais qui ne saurait aller jusqu'à priver le Gouvernement de sa compétence générale pour conduire la politique de la Nation dans la mesure où l'indépendance dont bénéficiera la Banque de France sera strictement encadrée par deux dispositions :

- la politique monétaire doit poursuivre un objectif précis : la stabilité des prix. Rappelons que, dans son avis du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel a admis que la France se donne comme *«principe directeur»* (selon l'expression de l'article 3 A du Traité de Maastricht), la stabilité des prix. Par conséquent, le fait que le projet de loi donne cet objectif à la politique monétaire intérieure est non seulement conforme à la Constitution, mais permet également d'encadrer l'action de la Banque de France ;

- la politique monétaire interne doit être définie et mise en oeuvre dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement ; elle reste un instrument qui doit servir, au même titre que la politique de change et la politique budgétaire, à l'action économique menée par le Gouvernement. Si

celle-ci s'avérerait contraire à l'objectif de stabilité des prix, la Banque de France ne pourrait qu'en prendre acte.

A défaut, les actes pris par le Conseil de la politique monétaire qui iraient à l'encontre de la politique définie par le Gouvernement pourraient donner lieu à un contrôle juridictionnel. En effet, cet organe disposera d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice duquel il sera soumis au contrôle du juge administratif.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois, qui approuve dans son principe l'objectif essentiel du projet de loi, estime néanmoins que les modalités proposées pour sa réalisation sont susceptibles de recevoir des améliorations.

A. L'APPROBATION DE L'OBJECTIF ESSENTIEL DU PROJET DE LOI

Votre commission des Lois approuve l'objectif poursuivi par le projet de loi en ce qu'il confie la politique monétaire à une institution indépendante du Gouvernement dans le but d'assurer la stabilité des prix.

Au-delà de toute analyse juridique et des débats philosophiques, fondés sur des textes, des concepts et des situations dépassées, par l'évolution du Monde et la globalisation de l'économie, votre commission souhaite prendre en compte avant tout l'intérêt de l'économie française qui exige une monnaie forte.

Dans une économie ouverte sur l'extérieur, seule une monnaie qui inspire confiance aux opérateurs permet d'éviter des taux d'intérêt élevés, pénalisant la croissance et donc, à terme, l'emploi.

Or, et l'exemple de l'Allemagne apparaît particulièrement significatif de cet état de fait, les investisseurs étrangers sont, sur ce point, favorablement influencés par le fait que la politique monétaire interne ne soit pas constamment assujettie au pouvoir politique.

Bien entendu, les prérogatives du Gouvernement en matière de politique économique ne sauraient être réduites à néant. Le projet de loi précise d'ailleurs que la mission de définition et de mise en oeuvre de la politique monétaire sera accomplie par la Banque de France dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement.

Une telle précision ne paraît cependant à votre Commission aucunement contradictoire avec le fait que, en ce domaine, la Banque de France ne pourra recevoir d'instructions de la part du Gouvernement. Elle vise en fait à instaurer un dialogue entre le Gouvernement, responsable de la politique économique générale, et la Banque de France, responsable de la seule politique monétaire interne et à laquelle il appartiendra de concilier, si besoin est, l'objectif de stabilité de la monnaie et l'obligation de concourir à la politique économique générale.

Rappelons par ailleurs que, entendu par votre commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, M. Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France, s'était déclaré partisan du principe de l'indépendance des organes chargés de définir et de mettre en oeuvre la politique monétaire. Estimant que la stabilité d'une monnaie constituait un bien collectif à préserver, il ne lui a pas paru choquant de la confier à des personnes bénéficiant de la plus large autonomie.

M. Jacques de Larosière, entendu par la commission des finances de l'Assemblée nationale a rappelé, ainsi que le rapporte M. Philippe Auberger, que l'indépendance de la Banque de France était importante pour sa crédibilité, les investisseurs étrangers y étant sensibles.

B. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois, qui approuve, dans son principe, l'objectif du présent projet de loi, estime que, s'agissant de ses modalités, certaines améliorations pourraient y être apportées. Ainsi vous propose-t-elle, outre des modifications purement rédactionnelles, des amendements tendant, d'une part, à garantir l'indépendance de la Banque de France dans la conduite de la politique monétaire et, d'autre part, à assurer le respect des prérogatives des élus de la Nation.

1. Des garanties d'indépendance supplémentaires

Le projet de loi prévoit un dispositif de nature à assurer effectivement l'indépendance du Conseil de la politique monétaire qui pourrait toutefois être complété sur deux points :

a) Lors de l'exercice des fonctions

Les dispositions de nature à assurer l'indépendance des membres du Conseil de la politique monétaire lors de l'exercice de leurs fonctions (irrévocabilité et prohibition de l'exercice de toute autre activité professionnelle et de tout mandat électif) pourraient être utilement complétées par l'interdiction, pour les fonctionnaires membres de cet organe, de recevoir une promotion au choix. Une telle interdiction est d'ailleurs prévue pour les membres du Conseil constitutionnel par l'article 5 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958.

b) Au terme du mandat

Si, au terme de leur mandat, les membres du Conseil de la politique monétaire ne peuvent, pour une durée limitée à un an (et trois ans pour les gouverneur et sous-gouverneurs), exercer une activité professionnelle sans l'accord du Conseil, une exception à ce principe est cependant prévue pour les fonctions publiques qui viendraient à leur être conférées.

Votre commission estime que cette dérogation, qui permettrait aux membres du Conseil de la politique monétaire d'envisager une nomination à un poste prestigieux, présente un risque pour leur indépendance. Elle vous propose en conséquence de généraliser l'interdiction d'exercer toute activité professionnelle étant entendu, d'une part, que le Conseil pourra accorder des dérogations et, d'autre part, que cette interdiction ne vise pas les fonctions électives ou gouvernementales qui ne sauraient être qualifiées d'«*activités professionnelles*».

2. Le respect des prérogatives des élus de la Nation

L'indépendance de la Banque de France en matière de politique monétaire interne, pour justifiée qu'elle soit dans son principe, ne saurait aller jusqu'à méconnaître les prérogatives du pouvoir politique.

Le projet de loi initial prévoyait d'ailleurs plusieurs dispositions de nature à en assurer le respect, en précisant notamment que la Banque de France devait accomplir sa mission dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement et que le gouverneur présentait au Président de la République, au moins une fois par an, un rapport sur les opérations de la Banque.

L'Assemblée nationale a, fort opportunément, renforcé ce dispositif :

- en élargissant le champ du rapport présenté par le gouverneur tant en ce qui concerne les destinataires, parmi lesquels figure désormais le Parlement, qu'en ce qui concerne son contenu, puisqu'il portera également sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours ;

- en prévoyant la possibilité pour les commissions des Finances des deux assemblées de convoquer le gouverneur.

Votre commission vous propose de compléter ce dispositif par deux séries de modifications, tendant respectivement à renforcer l'information des élus et à accroître leur rôle dans le choix des membres du Conseil de la politique monétaire.

a) Renforcer l'information des élus

Sur ce point, les solutions retenues par le projet de loi à l'initiative de l'Assemblée nationale paraissent donner largement satisfaction.

Néanmoins, votre commission des Lois s'interroge sur l'opportunité de limiter le contenu du rapport adressé au Président de la République et au Parlement à la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours. Il lui semble notamment souhaitable de permettre à ce rapport de contenir des éléments de nature prospective.

b) Accroître le rôle des élus dans le choix des membres du Conseil de la politique monétaire

A cette fin, votre commission des Lois vous propose trois amendements :

- le premier ne retient pas le vice-président du Conseil d'Etat pour la désignation des membres du Conseil de la politique monétaire. Il confie l'établissement de la liste des personnes parmi lesquelles ils seront choisis aux seuls présidents des trois assemblées prévues par la Constitution, à savoir l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil économique et social. Il apparaît par ailleurs contestable que ce haut fonctionnaire, qui participe au contrôle du Conseil de la politique monétaire lorsque celui-ci fait usage de prérogatives de puissance publique, puisse également participer à la désignation de ses membres ;

- le deuxième amendement supprime la condition d'âge exigée par le projet de loi pour être membre du Conseil de la politique monétaire, qui, dans certaines circonstances, pourrait empêcher la désignation d'une éminente personnalité du monde économique et monétaire ;

- le troisième amendement prévoit, conformément à ce qui était d'ailleurs retenu par le projet de loi initial, que la liste établie pour la désignation comprendra un nombre de noms triple, et non plus double, de celui du nombre de membres à désigner.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois, sous réserve des amendements qui pourraient être proposés par la commission des Finances et de ceux qu'elle vous propose elle-même, donne un avis favorable au présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Définition et mise en oeuvre de la politique monétaire

Cet article a pour objet de réaménager les conditions de définition et de mise en oeuvre de la politique monétaire.

En l'état actuel du droit, cette définition relève de la responsabilité du Gouvernement.

La Banque de France n'en est pas pour autant écartée puisque, outre le rôle qu'elle joue en tant qu'institut d'émission, l'article 4 de la loi du 3 janvier 1973 l'habilite à donner des avis sur toutes questions relatives à la monnaie et précise qu'*elle contribue à la préparation et participe à la mise en oeuvre de la politique monétaire arrêtée par le Gouvernement ...*

Cette situation, qui confère à la Banque de France un simple rôle de conseiller et d'exécutant en matière de politique monétaire, fait l'objet, depuis plusieurs années, de sévères critiques en provenance notamment des milieux financiers pour lesquels ni la défense de la monnaie ni la sauvegarde d'un système bancaire ne s'accorde d'un assujettissement permanent aux comportements des administrations.

Le présent article, qui vise à remédier à ces inconvénients, prévoit trois innovations par rapport au droit actuel :

- il confie la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire à la Banque de France ;

- il consacre, en ce domaine, l'indépendance de la Banque de France puisque celle-ci, en la personne des membres du Conseil de

la politique monétaire, ne peut solliciter ni accepter des instructions du gouvernement ou de toute personne.

- il encadre strictement l'indépendance dont jouira la Banque de France dans le domaine monétaire puisqu'elle devra poursuivre un objectif précis, la stabilité des prix, et accomplir sa mission *«dans le cadre de la politique économique générale du gouvernement»*.

Dans son avis du 9 avril 1992 et dans sa décision du 2 septembre 1992, le Conseil constitutionnel a implicitement admis que les dispositions relatives à la deuxième phase de l'Union économique et monétaire n'étaient pas, en tant que telles, contraires à la Constitution. Il en résulte notamment la possibilité d'entamer le processus d'indépendance de la Banque de France, prévu par lesdites dispositions.

Dès lors, le problème de la constitutionnalité de l'article premier tient non pas à l'indépendance reconnue à l'Institut d'émission, mais à l'étendue des compétences qui lui sont conférées.

Or, le projet de loi, et en particulier le présent article, ne prévoit aucunement :

- un dessaisissement de la politique de change, qui relève de la politique monétaire externe ;

- un dessaisissement de la politique budgétaire.

Il se borne à aménager la gestion de la politique monétaire interne qui, bien que confiée à une institution indépendante, doit poursuivre un objectif précis (la stabilité des prix), dans un cadre précis (la politique économique générale du Gouvernement).

Pour les raisons indiquées dans l'exposé général du présent rapport, il ne semble pas que cet article soit contraire à la Constitution, étant rappelé que l'article 34 de celle-ci réserve au Parlement la définition du *«régime d'émission de la monnaie»*.

Votre commission estime cependant opportun de préciser que la Banque de France devra également exercer sa mission dans le respect des Traités. Une telle précision, qui pourrait sembler superfétatoire, paraît de nature à rassurer les investisseurs étrangers sur le statut de la Banque de France : son indépendance dans le domaine monétaire et le fait qu'elle mènera son action dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement ne sauraient

justifier une quelconque méconnaissance des engagements internationaux de la France.

Votre commission des Lois vous propose donc un amendement à cette fin.

Article 6

Statut de la Banque de France

Cet article a pour objet de préciser la nature juridique de la Banque de France, qu'il qualifie d'*institution dont le capital est détenu directement par l'Etat*.

Cette formule est fort proche de celle actuellement retenue par l'article premier de la loi du 3 janvier 1973 qui, après avoir qualifié la Banque de France d'institution, précise que son *capital (...) appartient à l'Etat*.

A cette date, la qualification d'*institution*, décidée à la suite de l'adoption d'un amendement d'origine parlementaire, était une nouveauté destinée, sans remettre en cause sa personnalité juridique, à mettre en avant le caractère *sui generis* de la Banque de France. Ce terme a par la suite été repris par le Conseil constitutionnel dans une décision en date du 19 janvier 1984.

En revanche, le capital de la Banque appartenait intégralement à l'Etat depuis le 1er janvier 1946.

Votre commission considère que le terme d'*institution* permet de rendre compte de la spécificité de la Banque de France qui peut difficilement être classée dans une catégorie juridique précise. Certes, la loi du 24 juillet 1936 la qualifiait de société anonyme. Il apparaît cependant que cette qualification, d'ailleurs rejetée en 1973, serait inadaptée à la situation de la Banque dont le capital n'est pas divisé, qui n'a évidemment rien d'*anonyme* et dont l'activité ne tend pas à la réalisation de bénéfices distribuables.

C'est pourquoi votre commission des Lois vous propose un amendement purement rédactionnel à cet article.

Article 7

Compétences du Conseil de la politique monétaire

Cet article vise à créer, au sein de la Banque de France, un organe responsable de la définition de la politique monétaire, le Conseil de la politique monétaire.

A cette fin, cet organe, outre qu'il sera chargé de la surveillance de l'évolution de la masse monétaire et de ses contreparties, disposera d'un pouvoir de décision puisqu'il lui appartiendra :

- de définir les opérations auxquelles procède la Banque de France dans le domaine monétaire (modalités d'achat ou de vente, de prêt ou d'emprunt, d'escompte, de prise en gage, de prise ou de mise en pension de créances, d'émission de bons portant intérêt...);

- de définir les obligations que la politique monétaire peut conduire à imposer aux établissements de crédit (réserves obligatoires...).

Le Conseil de la politique monétaire, qui pourra consentir au gouverneur des délégations temporaires de pouvoir, disposera ainsi d'une compétence réglementaire qui paraît respecter l'article 21 de la Constitution selon lequel le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire.

En effet, le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, estimé que cet article ne confère pas l'exclusivité au Premier ministre pour l'exercice du pouvoir réglementaire. Ainsi, dans une décision en date du 18 septembre 1986, a-t-il indiqué que l'article 21 ne fait *« pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité autre que le Premier ministre le soin de fixer (...) des normes permettant de mettre en oeuvre une loi »*.

Certes, la reconnaissance au profit d'une autorité indépendante d'une compétence réglementaire ne doit concerner, selon une formule retenue dans une décision du 17 janvier 1989, *« que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu »*. Mais cette restriction ne semble pas conduire à considérer que l'article 7 du présent projet de loi méconnaît les dispositions de l'article 21 de la Constitution :

- d'une part, votre commission s'interroge sur l'applicabilité de cette jurisprudence en l'espèce, dans la mesure où la Banque de France, personne morale, ne saurait être véritablement

assimilée à une autorité administrative indépendante, dépourvue de la personnalité juridique ;

- d'autre part, la compétence réglementaire reconnue au Conseil de la politique monétaire est effectivement à la fois limitée dans son champ d'application (puisque'il s'agit de déterminer les règles relatives à la définition de la politique monétaire) et subordonnée (puisque la détermination des taux des réserves obligatoires doit s'effectuer dans le cadre comptable de la réglementation bancaire).

C'est pourquoi, votre commission des Lois vous propose deux amendements purement rédactionnels à cet article.

Article 8

Nomination des membres du Conseil de la politique monétaire

Après avoir précisé que le Conseil de la politique monétaire comprend le gouverneur et deux sous-gouverneurs, cet article traite des conditions de nomination de ses six autres membres.

Cette nomination est décidée, pour une durée de neuf ans non renouvelable, par décret en Conseil des ministres sur une liste établie par le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le vice-président du Conseil d'Etat et le président du Conseil économique et social.

L'Assemblée nationale s'est opposée à ce que le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes participent à l'élaboration de cette liste, qui devra comprendre un nombre de noms double de celui des membres à désigner. Il lui est en effet paru contestable que ces hauts magistrats, à la tête de juridictions participant au contrôle de la Banque de France, puissent également contribuer à la désignation des membres de son organe dirigeant.

Le présent article prévoit également que la liste précitée, qui devra être dressée en fonction de la compétence et de l'expérience professionnelle des membres à désigner dans le domaine économique et monétaire, sera soumise pour avis au Conseil de la politique monétaire préalablement à sa transmission au Gouvernement.

Enfin, il est précisé que le Conseil de la politique monétaire est renouvelé par tiers tous les trois ans.

Ainsi qu'il a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre commission, soucieuse d'accroître le rôle des élus dans le choix des membres du Conseil de la politique monétaire, vous propose trois amendements à cette fin :

- l'un visant à ne pas associer le vice-président du Conseil d'Etat à la désignation des membres du Conseil de la politique monétaire ;

- l'autre prévoyant que la liste établie pour cette désignation comprend un nombre de noms triple de celui des membres à désigner ;

- le dernier supprimant les conditions tenant à l'âge pour devenir membre du Conseil de la politique monétaire.

Article 9

Organisation des délibérations du Conseil de la politique monétaire

Cet article traite des réunions et des délibérations du Conseil de la politique monétaire.

Sur le premier point, il prévoit que le président de cet organe, soit, en vertu de l'article 13, le gouverneur de la Banque de France, le convoque au moins une fois par mois. En outre, le gouverneur doit convoquer le Conseil de la politique monétaire dans les quarante-huit heures sur la demande de la majorité de ses membres.

S'agissant des délibérations du Conseil de la politique monétaire, le présent article prévoit un système de collégialité, garantie d'indépendance. En effet, les décisions se prennent à la majorité des membres présents (le président ayant voix prépondérante en cas de partage égal des voix) et la validité des délibérations du Conseil nécessite la présence d'au moins deux tiers des membres en fonction. Néanmoins, si ce quorum n'est pas atteint, le Conseil, convoqué à nouveau par le gouverneur sur le même ordre du jour, peut se réunir sans condition de quorum.

Le Premier ministre et le ministre chargé de l'économie et des finances (ou un représentant habilité à cet effet) pourront participer sans voix délibérative aux séances du Conseil de la politique monétaire et soumettre toute proposition de décision à sa délibération.

Un tel dispositif est déjà en vigueur dans plusieurs Etats étrangers, à l'instar de l'Allemagne où les membres du Gouvernement fédéral peuvent prendre part aux réunions du Conseil sans voix délibérative, mais avec la faculté de lui proposer des motions.

Par ailleurs, le Traité de Maastricht prévoit également (article 109-B) que «le président du Conseil et un membre de la commission peuvent participer sans voix délibérative aux réunions du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne».

Sous réserve des amendements éventuels de votre commission des Finances, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 10

Statut des membres du Conseil de la politique monétaire

Cet article a pour objet de déterminer le statut des membres du Conseil de la politique monétaire.

Il édicte des dispositions de nature à assurer leur indépendance. Ainsi, outre le fait que les membres du Conseil de la politique monétaire sont tenus au secret professionnel, le présent article prévoit :

- leur irrévocabilité, puisqu'il ne peut être mis fin à leurs fonctions que sur demande motivée du Conseil de la politique monétaire statuant à la majorité des membres autres que l'intéressé et uniquement en cas d'incapacité ou de faute grave. L'article 10 mentionnant «les membres du conseil de la politique monétaire», cette garantie concerne également le gouverneur et les sous-gouverneurs qui ne seront donc plus, à la différence de la situation actuelle, révocables *ad nutum* ;

- l'incompatibilité de la fonction de membre du Conseil de la politique monétaire avec toute autre activité professionnelle, publique ou privée, et avec tout mandat électif. Néanmoins, des exceptions sont prévues, sur accord du Conseil, s'agissant des activités d'enseignement ou des fonctions exercées au sein d'organismes internationaux ;

- la perception du traitement d'activité, après la cessation de fonctions pour un motif autre que la révocation pour faute grave,

pour une durée de trois ans pour le gouverneur et le sous-gouverneur, et de un an pour les autres membres ;

- l'impossibilité, au cours de cette période consécutive à la cessation de fonctions, d'exercer des activités professionnelles, sauf accord du Conseil de la politique monétaire, à l'exception des fonctions publiques.

Afin de compléter ce dispositif, votre commission vous propose d'adopter deux amendements qui ont été évoqués dans l'exposé général :

- le premier amendement, qui s'inspire de l'article 5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, tend à interdire, durant l'exercice de leurs fonctions, toute promotion au choix dont pourraient bénéficier les membres du Conseil de la politique monétaire issus de la fonction publique ;

- le second amendement généralise l'interdiction d'exercer, durant un ou trois ans, une activité professionnelle sans l'accord du Conseil de la politique monétaire. L'exception relative aux fonctions publiques susceptibles d'être conférées aux personnes concernées est donc supprimée. Cette suppression ne fera pas obstacle à l'exercice de mandats électifs ou de fonctions gouvernementales qui ne sauraient être considérés comme des activités « professionnelles ».

Votre commission des Lois vous propose également, outre un amendement de coordination, un amendement de précision et un amendement destiné à prendre en compte la prochaine entrée en vigueur du nouveau code pénal.

Article 11

Le Conseil général de la Banque de France

Cet article est relatif au Conseil général de la Banque de France qui, en vertu de la loi du 3 janvier 1973, est chargée de l'administration de la Banque dans les domaines suivants :

- questions budgétaires ;

- fixation des conditions générales des opérations de la Banque et approbation des traités conclus avec des établissements bancaires ou financiers étrangers ou internationaux ;

- statuts du personnel, lesquels sont soumis à l'agrément du ministre de l'économie et des finances.

Le Conseil général peut consentir des délégations de pouvoirs au gouverneur.

Cet organe comprend le gouverneur, les sous-gouverneurs et dix conseillers, dont neuf nommés par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'économie et des finances parmi les personnalités ayant une compétence monétaire, financière ou économique. Le dixième conseiller est élu par le personnel de la Banque parmi ses membres et au scrutin secret. Les conseillers sont désignés pour six ans.

En outre, un censeur et son suppléant, nommés par le ministre de l'économie et des finances, assistent aux séances du Conseil général. Le censeur peut d'ailleurs faire opposition à ses décisions.

Le présent article modifie ce dispositif afin de tirer les conséquences de la création du Conseil de la politique monétaire. Ainsi, tout en confirmant son rôle dans l'administration générale, il ne lui confère plus la compétence relative à la fixation des conditions générales des opérations de la Banque.

Par ailleurs, c'est sur le plan de sa composition que les modifications paraissent substantielles puisque le Conseil général comprendra désormais les membres du Conseil de la politique monétaire, dont la désignation s'effectuera pour une durée désormais égale à neuf ans, selon les règles énoncées par l'article 10, et un représentant des salariés élu pour cinq ans.

Un censeur continuera à assister aux séances du Conseil général mais son suppléant ne pourra le faire que pour pallier son absence. Il conserve, en tant que représentant de l'unique propriétaire du capital, la possibilité de faire opposition aux décisions du Conseil général.

Ce dispositif a été utilement complété par l'Assemblée nationale qui a prévu que les comptes de la Banque seraient transmis aux commissions des Finances des deux assemblées et que le Conseil général désignerait deux commissaires aux comptes chargés de les vérifier.

C'est pourquoi, votre commission des Lois vous propose deux amendements à cet article ayant pour simple objet de corriger une erreur et d'apporter une précision.

Article 12

Droit applicable au contentieux de la Banque de France

Cet article a pour objet de préciser le droit applicable au contentieux de la Banque de France.

Sur ce point, la loi de 1973 a apporté une double précision :

- les opérations de la Banque sont régies par la législation commerciale ;

- les contestations relatives à son administration intérieure ainsi que les litiges opposant la Banque aux membres du Conseil général ou à ses agents relèvent de la juridiction administrative.

Les autres questions obéissent aux règles relatives à la répartition des compétences entre les juridictions.

Le présent article tire les conséquences de la création du Conseil de la politique monétaire :

- d'une part, il précise que la juridiction administrative, outre qu'elle demeure compétente pour les litiges liés à l'administration intérieure de la Banque et pour ceux qui opposent celle-ci aux membres du Conseil général, connaîtra également des litiges entre la Banque et les membres du Conseil de la politique monétaire ;

- d'autre part, il soumet l'ensemble des opérations de la Banque, qu'elles soient décidées par le Conseil de la politique monétaire ou par le Conseil général, non seulement, comme aujourd'hui, à la législation commerciale, mais également à la législation civile ; il s'agit de tenir compte du fait que certains clients de la Banque, qui n'ont pas la qualité de commerçants, peuvent l'assigner devant les juridictions civiles. En outre, la Banque dispose d'un parc immobilier important qui peut donner lieu à des litiges relevant de la législation sur les baux civils.

Votre commission des Lois vous propose un simple amendement rédactionnel à cet article.

Article 13 bis

Information du Président de la République et du Parlement

Cet article, inséré dans le projet de loi par l'Assemblée nationale, prévoit un dispositif de nature à assurer l'information des élus de la Nation sur les activités de la Banque de France :

- d'une part, le gouverneur devra adresser, au moins une fois par an, un rapport au Président de la République et au Parlement sur les opérations de la Banque de France et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours ;

- d'autre part, les commissions des Finances des deux assemblées peuvent les convoquer.

On notera, par ailleurs, que le gouverneur peut, de sa propre initiative, attirer l'attention des élus sur la politique monétaire. En effet, s'il doit établir obligatoirement un rapport par an, il dispose de la faculté, le cas échéant, d'en adresser plusieurs. Ainsi pourra-t-il alerter le Parlement ou le Président de la République, s'il lui apparaît que la politique du Gouvernement est de nature à porter atteinte à la stabilité du franc. En outre, le gouverneur pourra demander à être entendu par la commission des Finances des deux assemblées.

Votre commission des Lois approuve donc le dispositif de cet article. Elle estime toutefois opportun d'élargir le champ du rapport du gouverneur à toute la politique monétaire (et non seulement à celle de l'année précédente et de l'année en cours) et vous propose un amendement à cette fin.

Article 14

Statut du personnel de la Banque de France

Cet article reprend, sans les modifier, les dispositions actuellement contenues dans la loi du 3 janvier 1973 relatives au personnel de la Banque de France.

Il réaffirme donc :

- que les agents de cette institution sont tenus au secret professionnel ;

- qu'ils ne peuvent, sauf dérogation accordée par le gouverneur, avoir un intérêt dans une entreprise, exception faite de la production des oeuvres scientifiques, littéraires ou artistiques ;

- que les litiges entre la Banque et ses agents relèvent de la juridiction administrative.

Votre commission des Lois approuve ce dispositif. Elle vous soumet néanmoins un amendement destiné à prendre en compte la prochaine entrée en vigueur du nouveau code pénal.

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR
LA COMMISSION DES LOIS**

Art. premier

Compléter *in fine* la seconde phrase du premier alinéa de cet article par les mots :

et dans le respect des traités

Art. 6

Dans cet article, remplacer les mots :

est détenu directement par

par les mots :

appartient à

Art. 7

Dans la seconde phrase du troisième alinéa de cet article, supprimer le mot :

appropriées

Art. 7

Dans le quatrième alinéa de cet article, remplacer les mots :

peut conduire

par le mot :

conduit

Art. 8

Dans la première phrase du troisième alinéa de cet article, remplacer le mot :

double

par le mot :

triple

Art. 8

A la fin de la première phrase du troisième alinéa de cet article, supprimer les mots :

, le vice-président du Conseil d'Etat.

Art. 8

Supprimer la deuxième phrase du troisième alinéa de cet article.

Art. 10

Compléter *in fine* la seconde phrase du troisième alinéa de cet article par les mots :

ni, s'ils ont la qualité de fonctionnaires, recevoir une promotion au choix

Art. 10

Après les mots :

activités professionnelles

supprimer la fin de la troisième phrase du dernier alinéa de cet article.

Art. 10

Dans la dernière phrase du dernier alinéa de cet article, remplacer les mots :

où le Conseil de la politique monétaire a autorisé l'exercice d'activités professionnelles, ou si des fonctions publiques

par les mots :

où des fonctions

Art. 10

Dans la dernière phrase du dernier alinéa de cet article,
remplacer le mot :

continue

par les mots :

peut continuer

Art. 10

A. Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. A compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 92-624 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes, au premier alinéa de l'article 10 de la présente loi, les mots : «l'article 378» sont remplacés par les mots : «les articles 226-13 et 226-14».

B. En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention : I

Art. 11

Dans la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article,
remplacer les mots :

de l'autorité administrative

par les mots :

du ministre chargé de l'économie et des finances

Art. 11

Dans le dernier alinéa de cet article, remplacer le mot :
représentant

par le mot :

suppléant

Art. 12

Dans le second alinéa de cet article, remplacer les mots :
l'opposant

par les mots :

opposant celle-ci

Art. 13 bis

A la fin du premier alinéa de cet article, supprimer les
mots :

de l'année précédente et de l'année en cours

Art. 14

A. Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. A compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 92-624 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes, au premier alinéa de l'article 14 de la présente loi, les mots : « l'article 378 » sont remplacés par les mots : « les articles 226-13 et 226-14 ».

B. En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention : I

ANNEXES

A N N E X E I

conseil constitutionnel

Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992

NOR : CSCXZ104645

TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mars 1992, par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 doit être précédée d'une révision de la Constitution :

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 ;

Vu la loi n° 52-387 du 10 avril 1952 autorisant à ratifier le traité signé à Paris le 18 avril 1951 et instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, ensemble le décret n° 52-993 du 20 août 1952 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 57-880 du 2 août 1957 autorisant à ratifier : 1° Le traité instituant une Communauté économique européenne et ses annexes ; 2° Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; 3° La convention relative à certaines institutions communes aux communautés européennes, signés à Rome le 25 mars 1957, ensemble le décret n° 58-84 du 28 janvier 1958 portant publication de ces engagements internationaux ;

Vu la loi n° 65-506 du 30 juin 1965 autorisant la ratification du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes, du protocole, de l'acte final et des annexes signés le 8 avril 1965, ensemble le décret n° 67-606 du 28 juillet 1967 portant publication de ces engagements internationaux ;

Vu la loi n° 70-583 du 8 juillet 1970 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés, ensemble le décret n° 71-168 du 26 février 1971 portant publication de cette décision ;

Vu la loi n° 70-584 du 8 juillet 1970 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes, ensemble le décret n° 71-169 du 26 février 1971 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 72-339 du 3 mai 1972 autorisant la ratification du traité, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972, relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique de nouveaux Etats, ensemble le décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ;

Vu la loi n° 77-710 du 5 juillet 1977 autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions du protocole sur le statut de la Banque européenne d'investissement ;

Vu la loi n° 76-1196 du 24 décembre 1976 autorisant la ratification du traité du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes ;

Vu la loi n° 77-680 du 30 juin 1977 autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct, ensemble le décret n° 79-92 du 30 janvier 1979 portant publication ;

Vu la loi n° 79-1112 du 22 décembre 1979 autorisant la ratification du traité d'adhésion de la République hellénique à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ensemble le décret n° 81-35 du 2 janvier 1981 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 84-1213 du 29 décembre 1984 autorisant la ratification d'un traité modifiant les traités instituant les communautés européennes ;

Vu la loi n° 85-1 du 2 janvier 1985 autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes les 2 et 3 octobre 1984 et portant sur le financement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des communautés ;

Vu la loi n° 85-1335 du 18 décembre 1985 autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés ;

Vu la loi n° 85-1334 du 18 décembre 1985 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, ensemble le décret n° 86-415 du 11 mars 1986 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 86-1275 du 16 décembre 1986 autorisant la ratification de l'Acte unique européen, ensemble le décret n° 87-990 du 4 décembre 1987 portant publication de ce traité ;

Vu la loi n° 88-1253 du 30 décembre 1988 autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des communautés européennes relative au système des ressources propres des communautés ;

Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, modifié par le décret n° 86-707 du 11 avril 1986, notamment son article 3 ;

Vu la lettre en date du 25 mars 1992 par laquelle le Président de la République précise que la saisine qu'il a effectuée « concerne l'ensemble des engagements souscrits par la France, tels qu'ils résultent du traité lui-même, des protocoles qui lui

sont annexés et des déclarations de la conférence des ministres, y compris, dans la mesure où elles interprètent les stipulations du traité, celles dont la conférence a pris acte » :

Les rapporteurs ayant été entendus :

Sur le contenu de l'engagement international soumis à l'examen du Conseil constitutionnel :

Considérant que l'engagement international dont il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier s'il comporte une clause contraire à la Constitution est composé de trois séries d'éléments :

Considérant, en premier lieu, que, sous les articles A à S, l'engagement international institué entre les Hautes Parties contractantes une Union européenne ; que les stipulations régissant l'union sont réparties en sept titres distincts ; que le titre I^{er}, intitulé « Dispositions communes », comporte les articles A à F ; que le titre II rassemble sous un article G des dispositions qui ont pour objet de modifier le traité instituant la Communauté économique européenne afin d'instituer une Communauté européenne ; que sont modifiés et complétés non seulement des articles de ce traité mais également l'intitulé de son annexe III ainsi que le protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement ; que le titre III du traité sur l'Union européenne modifie et complète, à travers l'article H, le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ; que le titre IV, par son article I, modifie et complète le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ; que le titre V, intitulé « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », est composé de l'article J et des articles J.1 à J.11 ; que le titre VI relatif aux « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures » comprend un article K et des articles K.1 à K.9 ; que le titre VII regroupe sous l'appellation générique « Dispositions finales » les articles L à S :

Considérant, en deuxième lieu, que les Hautes Parties contractantes sont convenues d'annexer, d'une part, seize protocoles au traité instituant la Communauté européenne et, d'autre part, le protocole mentionné au point 17 aussi bien au traité sur l'Union européenne qu'aux traités instituant les Communautés européennes :

Considérant, en troisième lieu, qu'au moment de signer les textes susmentionnés, les Hautes Parties contractantes ont adopté à Maastricht, le 7 février 1992, un ensemble de trente-trois déclarations :

Sur le fait que le traité sur l'Union européenne modifie des engagements internationaux antérieurs :

Considérant que la saisine invite le Conseil constitutionnel à se prononcer « compte tenu des engagements souscrits par la France » :

Considérant que dans ses titres II, III et IV, le traité sur l'Union européenne porte modification d'engagements internationaux antérieurement souscrits par la France et introduits dans son ordre juridique en vertu de l'effet conjugué de lois qui en ont autorisé la ratification et de leur publication soit au *Journal officiel* de la République française, soit au *Journal officiel* des Communautés européennes, conformément à l'article 3 du décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié :

Considérant que le quatorzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958, proclame que la République française « se conforme aux règles du droit public international » ; qu'au nombre de celles-ci figure la règle *Pacta sunt servanda* qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ; que l'article 53 de la Constitution de 1958 dispose, en outre, que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » :

Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi, au titre de la procédure instituée par l'article 54 de la Constitution, d'un traité qui modifie ou complète un ou plusieurs engagements internationaux déjà introduits dans l'ordre juridique interne de déterminer la portée du traité soumis à son examen en fonction des engagements internationaux que ce traité a pour objet de modifier ou compléter :

Sur les normes de référence du contrôle institué par l'article 54 de la Constitution :

Considérant que le peuple français a, par le préambule de la Constitution de 1958, proclamé solennellement « son attachement

aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » :

Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » :

Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » :

Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi :

Considérant qu'il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres :

Considérant toutefois qu'au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle :

Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité sur l'Union européenne :

Sur l'exigence de réciprocité des engagements :

Considérant que les engagements contenus dans les stipulations soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne prennent effet, conformément à l'article R du traité sur l'Union européenne, qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification ; que cette exigence vaut aussi bien pour le traité lui-même que pour les protocoles qui lui sont annexés et les déclarations adoptées par les conférences des gouvernements ; qu'il suit de là que ces instruments internationaux ont le caractère d'engagements réciproques ; qu'il est ainsi satisfait à la condition de réciprocité prescrite par le quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 :

Sur la garantie des droits et libertés des citoyens :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article F du traité sur l'Union européenne : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire » ; que leur respect est assuré par la Cour de justice des communautés européennes, notamment à la suite d'actions engagées à l'initiative des particuliers :

Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article F, conjuguées avec l'intervention des juridictions nationales statuant dans le cadre de leurs compétences respectives, sont à même de garantir les droits et libertés des citoyens ; qu'à cet égard l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel ne porte pas atteinte aux règles et principes de valeur constitutionnelle :

Sur l'instauration d'une citoyenneté de l'Union :

Considérant qu'il ressort de l'article B du traité sur l'Union européenne que l'Union se donne notamment pour objectif « de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union » ; que l'article G du traité précité modifie le traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Com-

munauté économique européenne afin d'instituer la Communauté européenne ; que, dans sa nouvelle rédaction, l'article 8 de ce dernier traité stipule qu'il est « institué une citoyenneté de l'Union » et précise qu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre » ;

Considérant qu'au nombre des droits reconnus à un citoyen de l'Union figure, en vertu de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, le droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre où il réside, d'une part, aux élections municipales et, d'autre part, aux élections au Parlement européen ;

En ce qui concerne la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, « tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat » ; qu'il est prévu que ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter par le conseil formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, statuant à l'unanimité, sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen ; que l'article 8 B, paragraphe 1, stipule *in fine* que « ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient » ;

Considérant que les « modalités à arrêter » auront pour objet de fixer les règles applicables à l'exercice du droit de vote et d'éligibilité ; qu'au nombre de celles-ci figurent notamment la preuve de la jouissance des droits civiques dans l'Etat d'origine, la durée de résidence dans l'Etat dont l'intéressé n'est pas le ressortissant ainsi que la prohibition de doubles inscriptions ;

Considérant que l'intervention de modalités à définir ultérieurement et qui peuvent inclure des dispositions dérogatoires ne s'oppose pas à ce que le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur le point de savoir si la clause précitée de l'engagement international soumis à son examen, telle qu'elle est stipulée, n'énonce pas un principe qui par lui-même contrevient à une disposition de valeur constitutionnelle ;

Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ; que le même article dispose, dans son troisième alinéa, que « le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret » ; qu'il est spécifié au quatrième alinéa de l'article 3 que « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques » ;

Considérant qu'en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » ; que selon le deuxième alinéa du même article, « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ; que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; qu'il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ; qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les « nationaux français » ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République, et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ;

Considérant qu'en l'état l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel, est contraire à la Constitution ;

En ce qui concerne la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen :

Considérant que le paragraphe 2 de l'article 8 B rapproché de l'article 138, paragraphe 3, maintient la possibilité d'instituer une procédure uniforme pour l'élection du Parlement européen sous réserve de son adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ;

Considérant que, sans préjudice de ces stipulations, l'article 8 B, paragraphe 2, dispose que : « Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter, avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient » ;

Considérant que si le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen des citoyens de l'Union européenne doit être exercé selon des modalités à définir ultérieurement et qui peuvent comprendre des dispositions dérogatoires, cette double circonstance ne fait pas obstacle à ce que, pour les motifs indiqués ci-dessus à propos du paragraphe 1 de l'article 8 B, le Conseil constitutionnel exerce son contrôle sur la clause précitée de l'engagement international soumis à son examen ;

Considérant qu'il ressort des dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution et des autres alinéas du même article que la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux « nationaux français » ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage « dans les conditions prévues par la Constitution » ;

Considérant que le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits, sur une base de réciprocité, dans le cadre des dispositions de valeur constitutionnelle mentionnées précédemment ; qu'au demeurant, selon l'article E du traité sur l'Union européenne, le Parlement européen exerce ses attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés et complétés et, d'autre part, par les autres stipulations du traité sur l'Union européenne ; que le principe ainsi posé trouve son illustration dans les modifications apportées à l'article 4 du traité instituant la Communauté européenne, à l'article 7 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et à l'article 3 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, respectivement par les articles G, H et I du traité sur l'Union européenne ; qu'il est stipulé que le Parlement européen, à l'instar des autres institutions communautaires, agit « dans les limites des attributions qui lui sont conférées » par chacun des traités précités ;

Considérant qu'il suit de là que la reconnaissance au profit de tout citoyen de l'Union européenne, sur une base de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans un Etat membre de la Communauté européenne où il réside, sans en être ressortissant, ne contrevient pas à l'article 3 de la Constitution ;

Considérant, au surplus, que le traité sur l'Union européenne n'a pas pour conséquence de modifier la nature juridique du Parlement européen ; que ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale ; que le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents Etats membres des communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française ;

Considérant, dans ces conditions, que le paragraphe 2 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

Sur l'établissement d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques :

Considérant que l'article B du traité sur l'Union européenne fait figurer au nombre des objectifs que se donne l'Union la promotion d'un progrès économique et social équilibré et durable par l'établissement en particulier d'une Union économique et monétaire comportant à terme « une monnaie

unique » ; que l'article G du traité qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, modifie le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne à l'effet d'instituer la Communauté européenne, comprend plusieurs stipulations tendant à la réalisation de l'objectif précité ;

Considérant que la nouvelle rédaction de l'article 2 du traité de Rome intègre parmi les missions de la Communauté la réalisation d'une « union économique et monétaire » ; que l'article 3 A stipule, en son paragraphe 2, que l'action des Etats membres et de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes et les procédures prévus par le traité, « la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'institution d'une monnaie unique, l'écu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques » ; que l'article 4 A institue, selon les procédures prévues par le traité, un système européen de banques centrales et une Banque centrale européenne ; que les modalités de mise en œuvre de l'action engagée dans le sens prescrit par l'article 3 A font l'objet d'un titre VI, intitulé « La politique économique et monétaire », lequel est inséré dans le traité instituant la Communauté européenne ; que ce titre VI est composé de quatre chapitres consacrés respectivement à la politique économique, à la politique monétaire, à des dispositions institutionnelles et à des dispositions transitoires ;

Considérant qu'est prévue, dès l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, une étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, tandis que continueront de s'appliquer les dispositions du droit communautaire relatives à la liberté de circulation des capitaux ;

Considérant que le 1^{er} janvier 1994 est la date retenue pour le début de la deuxième phase de la réalisation de l'Union économique et monétaire ; que cette phase se caractérise par la prohibition de toute restriction aux mouvements de capitaux et aux paiements non seulement entre les Etats membres mais également entre ces derniers et les pays tiers, sous réserve des articles 73 C à 73 F ; qu'au cours de la deuxième phase est en outre stipulée la prohibition du financement par voie de découverts bancaires des déficits publics, l'interdiction de principe de tout accès privilégié des autorités et entreprises publiques aux crédits des institutions financières et la mise en place de procédures tendant à ce que les Etats membres s'efforcent d'éviter les déficits publics excessifs ; que, de surcroît, au cours de la même phase, chaque Etat membre entame, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale, conformément aux dispositions combinées des articles 109 E et 108 ; qu'enfin, pendant cette phase, chaque Etat membre doit, aux termes de l'article 109 M, paragraphe 1, traiter sa politique de change comme un problème d'intérêt commun ;

Considérant que l'entrée en vigueur de la troisième phase de l'Union économique et monétaire interviendra au plus tard le 1^{er} janvier 1999 ; que cela résulte tant des termes du paragraphe 4 de l'article 109 J que du protocole n° 10, réserve faite des dispositions relatives au Royaume-Uni telles qu'elles sont stipulées au protocole n° 11 ; que, pour les Etats membres remplissant les conditions objectives requises, et qui ne peuvent par suite prétendre au bénéfice d'une dérogation, l'entrée dans la troisième phase entraîne en particulier la mise en œuvre aussi bien d'une politique monétaire unique que d'une politique de change unique ;

Considérant que, s'agissant de la politique monétaire, il convient de relever qu'est posé par l'article 107 le principe de l'indépendance tant de la Banque centrale européenne que des banques centrales nationales, lesquelles constituent le Système européen de banques centrales ; qu'il revient à ce dernier, conformément aux dispositions combinées de l'article 105, paragraphe 2, et de l'article 3 du protocole n° 3, de « définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté » ; que la Banque centrale européenne (B.C.E.) est, en vertu du paragraphe 1 de l'article 105 A, « seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté » ; que le paragraphe 2 du même article ne permet aux Etats membres d'émettre des pièces que « sous réserve de l'approbation, par la B.C.E., du volume de l'émission » ; qu'en outre, suivant le deuxième alinéa de l'article 109 G, « dès le début de la troisième phase, la valeur de l'écu est irrévocablement fixée, conformément à l'article 109 L, paragraphe 4 » ; que, selon ce texte, le jour de l'entrée en vigueur de la troisième phase, le Conseil des ministres des communautés, statuant à l'unanimité des Etats membres non dérogoires, « arrête les taux de conversion auxquels leurs monnaies sont irrévocablement fixées et le taux irrévocablement fixé auquel l'écu remplace » les monnaies des Etats concernés ; que l'écu deviendra ainsi « une monnaie à part entière » ; que, suivant la même procédure, le

conseil « prend également les autres mesures nécessaires à l'introduction rapide de l'écu en tant que monnaie unique » des Etats membres non dérogoires ;

Considérant que, s'agissant de la politique de change, le paragraphe 1 de l'article 109 investit le Conseil des ministres des communautés, statuant à l'unanimité des Etats membres non dérogoires, du pouvoir de conclure des « accords formels portant sur un système de taux de change pour l'écu, vis-à-vis des monnaies non communautaires » ; qu'il lui revient aussi, en se prononçant à la majorité qualifiée des Etats membres non dérogoires, d'« adopter, modifier ou abandonner les cours centraux de l'écu dans le système des taux de change » ; que cette procédure de décision est également applicable, en vertu du paragraphe 2 de l'article 109, à l'effet de permettre au conseil de formuler les orientations générales de politique de change vis-à-vis d'une ou de plusieurs monnaies non communautaires, en l'absence de système de taux de change ;

Considérant qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un Etat membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

Considérant que, dans leur état, les dispositions de la Constitution font obstacle à ce que la France s'intègre à l'Union économique et monétaire instituée par le traité ;

Considérant que, pour ces motifs, sont contraires à la Constitution :

- l'article B du traité sur l'Union européenne en tant qu'il prévoit l'établissement d'une union économique et monétaire comportant à terme une monnaie unique ;
- l'article G du traité précité, en tant qu'il a pour objet d'insérer dans le traité instituant la Communauté européenne l'article 3 A, paragraphe 2, l'article 105, paragraphe 2, l'article 105 A, l'article 107, l'article 109, l'article 109 G, alinéa 2, l'article 109 L, paragraphe 4 ;
- les autres dispositions des chapitres II, III et IV du titre VI ajouté au traité instituant la Communauté européenne ainsi que celles des protocoles n° 3 et 10, dans la mesure où elles sont indissociables des articles précités ;

Sur les mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes :

Considérant que, dans sa rédaction issue de l'article G du traité sur l'Union européenne, l'article 3 du traité instituant la Communauté comporte dans les conditions et selon les rythmes prévus par ce traité : « d) des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur conformément à l'article 100 C » ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 100 C le Conseil des ministres des communautés européennes, « statuant à l'unanimité sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres » ; qu'il est stipulé au paragraphe 2 du même article que « dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays, le conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants du pays en question » ; qu'il est précisé que cette obligation peut être prorogée selon la procédure définie au paragraphe 1 ;

Considérant que le paragraphe 3 de l'article 100 C énonce qu'à compter du 1^{er} janvier 1996 le conseil adoptera « à la majorité qualifiée les décisions visées au paragraphe 1 » dudit article et qu'avant cette date le conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen, arrête les mesures relatives à l'institution d'un modèle type de visa ; que le paragraphe 4 de l'article 100 C prescrit que, dans les domaines « visés » audit article, « la commission est tenue d'instruire toute demande formulée par un Etat membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au conseil » ; que, selon le paragraphe 5, « le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure » ;

Considérant que les engagements internationaux souscrits par les autorités de la République française ne sauraient affecter l'exercice par l'Etat de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; que ne sont pas

contraires à cette exigence les dispositions de l'article 100 C qui sont relatives à la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, dès lors qu'elles concernent la période antérieure au 1^{er} janvier 1996 ; qu'en effet la politique commune des visas à l'égard des pays tiers est décidée par le Conseil des ministres des communautés à l'unanimité, sous la seule réserve de mesures de sauvegarde motivées par l'urgence et temporaires dans leurs effets ; qu'en revanche l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du 1^{er} janvier 1996, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 100 C, pourrait conduire, en dépit des dispositions des paragraphes 4 et 5 du même article, à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale :

Considérant qu'il suit de là qu'en l'état, le paragraphe 3 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne est contraire à la Constitution :

Sur l'ensemble de l'engagement international soumis à l'examen du Conseil constitutionnel :

Considérant qu'aucune des autres dispositions de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'est contraire à celle-ci :

Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne exige une révision constitutionnelle.

Décide :

Art. 1^{er}. - L'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 7, 8 et 9 avril 1992.

Le président,
ROBERT BADINTER

A N N E X E 2

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992

NOR : CSCX32108573

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 14 août 1992, par MM. Charles Pasqua, Jean Chamant, Maurice Couve de Murville, Michel Poniatowski, Maurice Schumann, Bernard Barbier, Philippe de Gaulle, Christian de La Malène, Bernard Sellier, Christian Poncelet, Henri de Raincourt, Yves Guéna, Mme Hélène Missoffe, MM. Michel Alloncle, Hubert d'Andigné, Honoré Baillet, Jacques Bérard, Roger Besse, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaques, Robert Calmejane, Jean-Pierre Camoin, Auguste Cazalet, Gérard César, Michel Chauty, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Michel Doublet, Franz Duboscq, Alain Dufaut, Pierre Dumas, Marcel Fortier, Philippe François, François Gerbaud, Charles Ginesy, Mme Marie-Fanny Gourmay, M. Georges Gruillot, Mme Nicole de Hautecloque, MM. Emmanuel Hamel, Bernard Hugo, Roger Husson, André Jarrot, Gérard Larcher, René-Georges Laurin, Marc Launol, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Michel Maunice-Bokanowski, Jacques de Menou, Lucien Neuwirth, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Paul d'Ornano, Joseph Osterman, Jacques Oudin, Sosefo Makapé Papilio, Alain Puchet, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Jean Simonin, Jacques Sourdille, Martial Taugourdeau, Jacques Valade, Serge Vinçon, André-Georges Voisin, sénateurs, en application de l'article 54 de la Constitution dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, à l'effet de « se prononcer sur la conformité du traité de Maastricht » à la Constitution :

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 ;

Vu le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 ;

Vu la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 ;

Vu la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des communautés européennes et de l'Union européenne », notamment ses articles 2 et 5 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que le traité sur l'Union européenne a été signé le 7 février 1992 à Maastricht par les plénipotentiaires de douze Etats ; que les représentants de la République française ont apposé leur signature au bas de ce traité ; qu'ont été également arrêtés des protocoles ainsi qu'un ensemble de déclarations ;

Considérant qu'à la date du 11 mars 1992 le Président de la République a, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, saisi le Conseil constitutionnel de la question de savoir si, compte tenu des engagements souscrits par la France et des modalités de leur entrée en vigueur, l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne devait être précédée d'une révision de la Constitution ;

Considérant que le Conseil constitutionnel a, par une décision motivée rendue le 9 avril 1992, jugé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité sur l'Union européenne ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 62 *in fine* de la Constitution, « les décisions du Conseil constitutionnel... s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même ;

Considérant que lorsque le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a décidé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi un engagement international est subordonnée à une révision constitutionnelle, la procédure de contrôle de conformité à la Constitution de cet engagement, instituée par l'article précité, ne peut être à nouveau mise en œuvre, sauf à méconnaître l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil constitutionnel conformément à l'article 62, que dans deux hypothèses : d'une part, s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée, demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité ; d'autre part, s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont s'agit ;

« Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il y a lieu d'examiner l'argumentation des auteurs de la saisine :

Sur l'argumentation selon laquelle le traité n'est pas en état d'être ratifié :

Considérant que les auteurs de la saisine relèvent que, conformément à son article R, le traité sur l'Union européenne ne peut entrer en vigueur que si tous les cocontractants l'ont ratifié ; qu'au vu des résultats du référendum effectué le 2 juin 1992 dans un des États signataires, ils soutiennent que le traité signé le 7 février 1992 n'est pas, en l'état, susceptible d'être ratifié ; qu'ils invitent le Conseil constitutionnel à solliciter l'avis d'experts internationaux et des institutions communautaires sur les conséquences juridiques de cette situation ; qu'ils demandent que le Conseil se prononce sur les conditions dans lesquelles « le traité ratifié pourrait entrer en vigueur » ; que dans leurs dernières observations les saisissants déduisent de l'absence de sa ratification par un État signataire que le traité sur l'Union européenne ne peut être ratifié par la France sans que se trouvent méconnues les dispositions du quatorzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui font obligation à la République française de se conformer « aux règles du droit public international » :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 52 de la Constitution, « le Président de la République négocie et ratifie les traités » ; qu'en vertu du second alinéa du même article, « il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification » ; que les traités qui sont énumérés au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution « ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi » ; qu'il est spécifié au deuxième alinéa de l'article 53 que les engagements internationaux mentionnés à l'alinéa précédent « ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés » :

Considérant que, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 92-354 du 25 juin 1992, l'article 54 de la Constitution dispose que : « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution » :

Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'un engagement international peut être soumis au Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution dès lors qu'il a été signé au nom de la République française et avant que ne soit adoptée, dans l'ordre juridique interne, le texte qui en autorise la ratification ou l'approbation ; que la recevabilité d'une saisine opérée en vertu de l'article 54 n'est en aucune façon tributaire du processus de ratification de l'engagement international en cause dans les autres États qui en sont signataires ; que cette recevabilité ne dépend pas davantage de la réalisation des conditions mises à l'entrée en vigueur d'un traité au plan international :

Considérant qu'il est constant que le traité sur l'Union européenne a été signé au nom de la République française le 7 février 1992 ; qu'à la date de la présente décision n'a pas été adoptée la loi qui en autorise la ratification ; que les auteurs de la saisine sont par suite recevables à soumettre cet engagement international au Conseil constitutionnel par application de l'article 54 de la Constitution :

Considérant que les arguments tirés par eux de l'état d'avancement du processus de ratification du traité dans d'autres pays ainsi que des conditions de son entrée en vigueur sont sans influence sur l'existence même de l'engagement international qu'ils défont au juge constitutionnel ; qu'en conséquence il revient au Conseil constitutionnel d'exercer, dans le respect de la chose jugée par sa décision du 9 avril 1992, son contrôle sur le point de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur l'Union européenne doit ou non être précédée, dans l'ordre juridique national, d'une révision de la Constitution ; que l'exercice par le Conseil constitutionnel d'un tel contrôle, destiné à produire effet dans l'ordre interne, ne contrevient nullement aux règles du droit public international :

Considérant dès lors, et sans qu'il soit besoin pour le Conseil constitutionnel d'ordonner le supplément d'information sollicité, que le moyen tiré de ce que le traité sur l'Union européenne ne serait pas en état d'être ratifié ne peut qu'être écarté :

Sur les stipulations du traité relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales :

Considérant qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'ar-

ticle G du traité sur l'Union européenne, « tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient » :

Considérant que par sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel a jugé que le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution, rapproché tant du troisième alinéa du même article que des articles 24 et 72 de la Constitution, implique que seuls les « nationaux français » ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections en vue de la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République, et notamment de celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ; qu'en l'état, l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne a été déclaré contraire à la Constitution :

Considérant que l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a ajouté à la Constitution un article 88-3 ainsi rédigé : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées détermine les conditions d'application du présent article » :

Considérant qu'il est soutenu par les auteurs de la saisine qu'en dépit de l'adjonction de l'article 88-3 à la Constitution, le traité sur l'Union européenne demeure contraire à celle-ci, faute pour le pouvoir constituant d'avoir modifié les articles 3 de la Constitution et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui affirment le principe de la souveraineté nationale ainsi que l'exercice exclusif par les nationaux français du droit de vote et d'éligibilité à une élection exprimant la souveraineté nationale ; qu'il est affirmé également que le traité reste contraire à l'article 24 de la Constitution relatif à la représentation des collectivités territoriales au Sénat ; qu'il y aurait enfin incompatibilité entre l'article 8 B du traité et l'article 88-3 de la Constitution dans la mesure où ce dernier prévoit à titre facultatif le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Déclaration de 1789 :

Considérant que dans sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas de contrainte entre l'article 8 B, paragraphe 1, précédemment cité et les dispositions de l'article 3 de la Déclaration de 1789 ; que l'argumentation invoquée par les auteurs de la saisine se heurte à la chose jugée par le Conseil constitutionnel :

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le traité n'est pas conforme à l'article 3 de la Constitution :

Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision », le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite :

Considérant qu'aux termes de la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution, « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France » ; qu'il ne saurait par suite être valablement soutenu que l'article 8 B, paragraphe 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne serait contraire à l'article 3 de la Constitution :

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que le traité demeure contraire à l'article 24 de la Constitution :

Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que, la désignation des conseillers municipaux ayant une incidence sur l'élection des sénateurs, la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales à des non-nationaux nécessitait une modification préalable de l'article 24 de la Constitution ; que s'il est vrai qu'en vertu de la deuxième phrase de l'article 88-3 les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne « ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs », il reste qu'ils peuvent élire les conseillers municipaux ; que leur participation à cette dernière élection a une incidence sur la désignation des sénateurs par le biais de la désignation des députés sénatoriaux ;

Considérant sans doute qu'il découle des dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution que le Sénat, élu au suffrage universel indirect, assure notamment la représentation des collectivités territoriales de la République, dont les organes délibérants sont eux-mêmes issus du suffrage universel ; qu'en conséquence, la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale est susceptible, dans le cadre d'un suffrage indirect à plusieurs degrés, d'avoir un effet sur l'élection des sénateurs ;

Mais considérant que, comme il a été dit ci-dessus, la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution prévoit la reconnaissance, pour les élections municipales, du droit de vote et d'éligibilité aux citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les nationaux français, selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne ; qu'il est nécessairement dérogé aux dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution avec lesquelles l'article 8 B, paragraphe 1, précité entrerait en contradiction ; que les prescriptions de la deuxième phrase de l'article 88-3, en vertu desquelles les citoyens de l'Union européenne ne peuvent « participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs », impliquent que les ressortissants de l'Union autres que les nationaux français ne puissent pas, en leur qualité d'élus municipaux, participer aux phases ultérieures éventuelles du processus conduisant à l'élection des sénateurs au sens donné à cette dernière expression par l'article 59 de la Constitution ;

Considérant que, pour ces divers motifs, l'article 8 B, paragraphe 1, ne reconnaît en rien l'article 24 de la Constitution ;

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que l'article 88-3 prévoit à titre facultatif le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales :

Considérant que les auteurs de la saisine relèvent qu'au cours des débats ayant précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 88-3 fut regardé par le gouvernement comme contraire à l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, dans la mesure où le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires n'y était prévu qu'à titre facultatif et non obligatoire ; qu'ils invitent le Conseil constitutionnel à examiner d'office toute incompatibilité entre l'article 8 B précité et l'article 88-3 de la Constitution ;

Considérant que les dispositions de la première phrase de l'article 88-3, en vertu desquelles, sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales « peut être accordé » aux seuls citoyens de l'Union résidant en France, ont pour effet de lever l'obstacle d'ordre constitutionnel qui existait à la reconnaissance de principe du droit dont s'agit ; qu'en se référant aux « modalités prévues par le traité sur l'Union européenne », le pouvoir constituant a entendu prendre en compte le fait qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne, le droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre de résidence des citoyens de l'Union, autres que les nationaux de cet Etat, sera exercé « sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen » ;

Considérant, il est vrai, que la troisième phrase de l'article 88-3 énonce que : « Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article » ;

Mais considérant que le renvoi, pour la détermination des conditions d'application de l'article 88-3, à une loi organique postule que ce dernier texte soit lui-même conforme aux modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections

municipales des ressortissants communautaires autres que les nationaux français, « prévues par le traité sur l'Union européenne » ; qu'ainsi, la loi organique devra respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté européenne pour la mise en œuvre du droit reconnu par l'article 8 B, paragraphe 1 ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la mise en cause, au regard de la Constitution révisée, des stipulations du traité relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'Union européenne résidant dans un Etat de l'Union sans en être ressortissant, ne peut qu'être écartée ;

Sur l'argumentation tirée de ce que des stipulations du traité ont pour effet de priver le Parlement de certaines de ses compétences en violation des articles 3 et 34 de la Constitution :

Considérant que, selon les auteurs de la saisine, de nombreuses stipulations du traité ont pour objet de priver le Parlement d'un certain nombre de ses compétences au profit des organes communautaires ; qu'il y a par là même atteinte aux prérogatives des représentants du peuple ; qu'ils en déduisent que les articles 3 et 34 de la Constitution auraient dû être modifiés afin qu'il y ait adéquation entre les stipulations du traité et les dispositions constitutionnelles ;

Considérant que cette analyse est développée à propos non seulement de la réalisation de la troisième phase de l'union économique et monétaire, mais aussi de plusieurs autres dispositions du traité ; que sont évoquées à cet égard les stipulations du traité « en matière de sécurité », l'article 104 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne ainsi que l'article 171 nouveau de ce dernier traité, qui prévoit des sanctions infligées par la Cour de justice en cas de manquement d'un Etat membre aux obligations qui lui incombent en vertu dudit traité ;

En ce qui concerne les dispositions concernant la troisième phase de l'union économique et monétaire :

Considérant que le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 9 avril 1992, inféré des stipulations applicables à compter du début de la troisième phase de l'union économique et monétaire que la réalisation de cette union se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et de change uniques suivant des modalités telles qu'un Etat membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il a jugé en conséquence que, dans leur état, les dispositions de la Constitution faisaient obstacle à ce que la France s'intègre à l'union économique et monétaire instituée par le traité ;

Considérant qu'il ressort de l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 que « sous réserve de réciprocité, et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne » ;

Considérant que, dans les limites précédemment indiquées, le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ;

Considérant que les dispositions précitées de l'article 88-2 ont pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel à l'intégration de la France au sein de l'union économique et monétaire instituée par le traité ; que relève du pouvoir d'appréciation du constituant le fait de choisir d'ajouter à la Constitution une disposition nouvelle, plutôt que d'apporter des modifications ou compléments à ses articles 3 et 34 relatifs aux compétences des représentants du peuple ; que l'argumentation fondée sur la violation de ces articles est par suite dénuée de pertinence ;

En ce qui concerne les autres stipulations du traité présentées comme méconnaissant les articles 3 et 34 de la Constitution :

Considérant que, dans sa décision du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel, après avoir indiqué celles des stipulations du traité soumis à son examen qui étaient, en l'état, contraires à la Constitution, a estimé que tel n'était le cas d'aucune des autres dispositions de l'engagement international dont s'agit ; que l'autorité qui s'attache à la chose jugée par le Conseil constitutionnel s'oppose à ce que puissent être utilement mises en cause les stipulations du traité sur l'Union européenne « en

manière de sécurité », non plus que l'article 104 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne ou la nouvelle rédaction conférée à son article 171 :

Sur les stipulations du traité relatives à l'entrée et à la circulation des personnes :

Considérant que l'argumentation tirée du défaut de modification des articles 3 et 34 de la Constitution, analogue à celle qui a été précédemment examinée, est présentée par la saisine au sujet des stipulations du traité relatives à l'entrée et à la circulation des personnes ; qu'il est soutenu en outre que l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne est contraire à la Constitution, non seulement dans son paragraphe 3, mais également dans ses paragraphes 1, 4 et 5 :

En ce qui concerne l'absence de modification expresse des articles 3 et 34 de la Constitution :

Considérant que le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 9 avril 1992, inféré des mesures relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur, applicables à compter du 1^{er} janvier 1993, que se trouvera affecté l'exercice par l'Etat de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; qu'il a jugé qu'en l'état le paragraphe 3 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne était contraire à la Constitution :

Considérant qu'il ressort de l'article 88-2 ajouté à la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 que, sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires « à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne » :

Considérant que, dans le domaine qu'elles visent, ces dispositions ont pour effet de lever les obstacles d'ordre constitutionnel relevés dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 ; que ressort exclusivement au pouvoir d'appréciation du constituant le choix consistant à ajouter à la Constitution une disposition nouvelle plutôt que d'apporter des modifications ou compléments à un ou plusieurs articles ; qu'ainsi, les critiques formulées par les auteurs de la saisine sur les conditions d'adéquation entre les dispositions constitutionnelles et les stipulations de traité sont sans valeur :

En ce qui concerne les paragraphes 1, 4 et 5 de l'article 100 C :

Considérant que par sa décision du 9 avril 1992 le Conseil constitutionnel, après avoir analysé le contenu des paragraphes 1, 4 et 5 de l'article 100 C ajouté au traité instituant la Communauté européenne, n'a soulevé à leur encontre aucune contrariété à la Constitution ; que les observations formulées par les auteurs de la saisine en ce qui concerne les paragraphes dont s'agit, qui mettent en cause la chose jugée par le Conseil constitutionnel, sont par suite dépourvues de tout fondement :

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 20 de la Constitution :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 20 de la Constitution « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » ; que les auteurs de la saisine soutiennent que cet article aurait dû être modifié par le constituant pour tenir compte des stipulations du traité concernant la politique économique et monétaire, la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la coopération dans le domaine de la police et des affaires intérieures :

Considérant que, pour les motifs analogues à ceux qui ont été précédemment exposés à propos de l'absence de modification directe des articles 3 et 34 de la Constitution, le moyen tiré de la violation de l'article 20 de la Constitution ne peut être accueilli ; qu'en effet, s'agissant de la troisième phase de l'union économique et monétaire, ce moyen met en cause le pouvoir souverain d'appréciation du constituant ; que, pour le surplus, il se heurte à la chose jugée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 1992 :

Sur l'argumentation relative aux « limites d'une adéquation de la Constitution à la construction européenne » :

Considérant que pour les auteurs de la saisine, dans la mesure où l'ordre juridique constitutionnel français est construit autour de l'idée centrale de souveraineté nationale, la question qui se trouve posée au Conseil constitutionnel est celle de savoir jusqu'où peuvent aller des révisions de la Constitution entraînant des atteintes successives aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté » :

Considérant que l'article 54 de la Constitution, dans sa rédaction initiale comme dans son libellé issu de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, donne uniquement compétence au Conseil constitutionnel pour contrôler si un engagement international déterminé soumis à son examen comporte ou non une clause contraire à la Constitution ; que la question posée par les auteurs de la saisine ne vise nullement le point de savoir si le traité sur l'Union européenne comporte une stipulation qui serait contraire à la Constitution ; que l'argumentation en cause est par suite inopérante :

Sur l'ensemble du traité :

Considérant que le traité sur l'Union européenne ne comporte pas de clause contraire à la Constitution ; que l'autorisation de le ratifier peut ainsi intervenir sur le fondement d'une loi,

Décide :

Art. 1^{er}. - Le traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 à Maastricht, n'est pas contraire à la Constitution.

Art. 2. - La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 2 septembre 1992.

Le président,
ROBERT BADINTER