

N° 328

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

---

---

Annexé au procès-verbal de la séance du 7 mai 1992.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*relative à la ratification des traités,*

PRÉSENTÉE

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

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

---

Traités et conventions. — Constitution.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

**Le premier alinéa de l'article 53 de la Constitution dispose :** *Les Traités de paix, les Traités de commerce, les Traités ou Accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoires, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une Loi.*

**D'autre part, l'article 11 précise que, parmi les projets de loi que le Président de la République peut soumettre au référendum, -sur proposition du Gouvernement pendant les sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées -, figure notamment tout projet de loi ... tendant à autoriser la ratification d'un Traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des Institutions.**

**Quant à l'article 51, qui dispose -Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, ou par le Président de l'une ou l'autre Assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution-, il a certes été mis en oeuvre précédemment à trois reprises mais sans que le Conseil Constitutionnel ait jamais eu à déclarer que les dispositions des engagements internationaux qui lui étaient soumis comportaient des clauses contraires à la Constitution et**

**c'est donc la première fois que sa mise en œuvre contraint à une révision préalable de la Constitution.**

**On vient de le voir à propos du Traité de Maastricht, ce dispositif de notre Constitution se révèle mal adapté et bien peu satisfaisant.**

+

+ +

Dès lors que le Président de la République, –en dépit de l'article 5 qui le charge de veiller au respect de la Constitution–, a négocié un Traité comportant des clauses qui lui sont contraires et qu'il s'agit d'un Traité dont l'autorisation de le ratifier, du fait des dispositions de l'alinéa premier de l'article 53, relève d'une loi, le dépôt du projet de cette loi ne peut, du fait des dispositions de l'article 54, intervenir qu'après la révision de la Constitution.

En pareille occurrence, la procédure comporte donc deux phases successives, savoir :

- dépôt d'un projet de loi constitutionnelle revisant les articles de la Constitution qui doivent l'être pour qu'aucune des clauses du Traité ne lui soit plus contraire ;
- après promulgation de la loi de révision constitutionnelle susmentionnée, soit dépôt sur le Bureau de l'une des Assemblées du projet de loi autorisant la ratification du Traité, soit référendum sur ce projet de loi, décidé par le Président de la République dans les conditions prévues à l'article 11.

**Ainsi, voici le débat, –un débat qui dans le cas du Traité de Maastricht est de première importance pour l'avenir de la Nation–, scindé en deux débats successifs :**

- un premier débat de caractère constitutionnel, qui risque, de ce fait, de «déraper» bien loin de l'objet même du Traité puisqu'il s'agit de réviser la Constitution de la République avec tous les problèmes de politique intérieure et tous les précédents éventuels qu'une telle révision peut sous-tendre ou créer ;

**- un second débat sur l'opportunité, l'utilité, la finalité et le contenu du Traité alors que ce dont il s'agit d'abord et en définitive, c'est bien d'en autoriser ou non la ratification.**

**Les dispositions actuelles de notre Constitution ne permettent ni d'échapper à cette procédure ni d'en modifier l'organisation. Il en résulte une situation confuse, ambiguë et incontestablement actuellement très mal perçue de l'Opinion :**

- Il y a en effet, tout lieu de craindre que le premier débat, bien qu'il ne soit qu'incident, ne devienne une sorte de question préjudicielle et ne vienne, en le différant, occulter, sinon même escamoter, en tous cas singulièrement compliquer le second qui, lui, est le vrai débat puisqu'il constitue le débat de fond sur le Traité.

- Il n'est, de surcroît, pas conforme à la logique de débattre d'une révision constitutionnelle rendue nécessaire par un Traité sans avoir d'abord décidé si on en autorise ou non la ratification.

- Le premier débat sur le projet de loi constitutionnelle devant se conclure soit par un référendum de l'article 89, soit, –si le Président de la République le préfère–, par un vote, à la majorité des 3/5èmes des suffrages exprimés du Parlement convoqué en Congrès et le second débat, celui qui concerne l'autorisation de ratifier le Traité, pouvant se conclure par un référendum de l'article 11, cette éventuelle succession de référendums est-elle en définitive souhaitable ?

- Qu'advierait-il enfin si, après avoir révisé sa Constitution pour pouvoir ratifier le Traité, la France se voyait opposer la non-ratification du Traité par la défaillance d'un ou de plusieurs des autres Etats signataires ou si, pour des raisons impérieuses et nouvelles, elle venait, elle-même, à renoncer finalement à le ratifier ? La Constitution demeurerait révisée mais l'aurait été en pure perte. Il est difficile d'écarter une telle éventualité dès lors que les Accords de Schengen ont été signés le 14 juin 1985, que le Gouvernement n'a cessé d'en faire autoriser la ratification par le Parlement, que la loi autorisant cette ratification a été votée le 28 juin 1991, mais qu'à la date d'aujourd'hui, seuls la France, l'Espagne et le Portugal en ont autorisé la ratification et qu'il est permis de se demander quand ils le seront par tous les autres Etats signataires.

**L'expérience démontre donc que notre Constitution est effectivement très mal adaptée et doit être révisée quant à la ratification des Traités et accords internationaux.**

\*

\* \*

**I. Parmi les Traités dont le premier alinéa de l'article 53 stipule qu'*ils ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi*, il est d'abord essentiel de pouvoir distinguer avec certitude, ceux qui sont contraires à la Constitution et ceux qui ne le sont pas.**

Il suffit, à cet effet, de modifier la rédaction de l'article 54 de la Constitution pour stipuler que tous les Traités qui, conformément à l'alinéa premier de l'article 53, *ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* doivent tous être soumis par le Président de la République dès qu'il les a négociés, au Conseil Constitutionnel lequel se prononce sur leur conformité à la Constitution. On aura ainsi la certitude que tous les projets de loi de ratification qui seront soumis par le Président de la République à un référendum de l'article 11 concerneront bien des Traités qui, comme l'exige cet article, ne sont pas contraires à la Constitution.

**Tel est l'objet de l'article premier de la présente proposition de loi constitutionnelle qui modifie l'article 54 de la Constitution.**

**II. Dès lors qu'un Traité sera ainsi reconnu comporter une ou plusieurs clauses contraires à la Constitution, il est ensuite indispensable que le Parlement, comme le Peuple, puisse se prononcer clairement, au cours d'un seul débat, en acceptant ou en rejetant en bloc l'ensemble. Il est donc indispensable de pouvoir soumettre au Parlement un projet de loi comportant simultanément l'autorisation de ratifier le Traité et la révision constitutionnelle qui permettrait cette ratification.**

A cet effet, la présente proposition de loi constitutionnelle prévoit que le projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un Traité contraire à la Constitution devrait comporter plusieurs articles, le premier autorisant la ratification du Traité, le ou les

autres énonçant les termes mêmes de la révision du ou des articles de la Constitution qui est nécessaire pour qu'aucune des clauses du Traité ne lui soit plus contraire.

Ce projet de loi, comportant une révision constitutionnelle, doit, selon l'article 89, d'abord être voté en termes identiques par les deux Assemblées, mais la loi, pour être définitive, devrait soit être présentée au référendum, soit, si le Président de la République le juge préférable, être soumise au Parlement convoqué en Congrès à condition d'y être approuvée par la Majorité qualifiée des Trois Cinquièmes des suffrages exprimés.

Quoi qu'il en soit, le ou les autres articles de la loi ainsi rendue définitive, -ceux qui révisent des dispositions de la Constitution-, n'entreraient en vigueur que lorsque le Traité entrerait lui-même en vigueur. Ainsi, on serait assuré de ne pas avoir procédé à une révision inutile de la Constitution.

Tel est l'objet de l'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle qui complète le titre XIV de la Constitution par un article 89 bis nouveau.

III. Enfin, dans l'article 11 qui permet au Président de la République de soumettre au référendum la ratification d'un Traité *«qui sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des Institutions»*, il convient de supprimer cette dernière précision.

Dès lors qu'ils ne sont pas contraires à la Constitution, la ratification de tous ces Traités-là doit, au gré du Président de la République, pouvoir relever aussi bien de la loi parlementaire, que de la loi référendaire, et cela qu'ils aient ou non une incidence sur le fonctionnement des Institutions.

Tel est l'objet de l'article 3 de la présente proposition de loi constitutionnelle qui modifie l'article 11 de la Constitution.

\*

\* \*

C'est pour tous les motifs ci-dessus exposés que son auteur vous demande d'adopter la présente proposition de loi constitutionnelle.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

### Article premier

L'article 54 de la Constitution est ainsi rédigé :

«Art. 54.- Les Traités, Accords ou Engagements internationaux visés au premier alinéa de l'article 53 doivent être soumis par le Président de la République au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.».

### Art. 2

Dans le titre XIV de la Constitution, il est inséré après l'article 89 un article 89 bis nouveau ainsi rédigé :

«Art. 89 bis.- Tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un Traité qui comporte des clauses contraires à la Constitution, est composé de plusieurs articles, le premier autorisant la ratification du Traité, le ou les autres énonçant les termes mêmes de la révision du ou des articles de la Constitution qui est nécessaire pour qu'aucune clause du Traité ne lui soit plus contraire. Le projet de loi doit être voté en termes identiques par les deux Assemblées.

«La loi n'est cependant définitive qu'après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, les dispositions du troisième alinéa de l'article 89 s'appliquent.

«Lorsque la loi est devenue définitive, son ou ses articles autres que l'article premier n'entrent en vigueur que lorsque le Traité entre lui-même en vigueur.».

**Art. 3**

**Au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, les mots : «... tout projet de loi portant sur l'organisation des Pouvoirs Publics, comportant approbation d'un Accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un Traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait une incidence sur le fonctionnement des Institutions.» sont remplacés par les mots : «... tout projet de loi portant sur l'organisation des Pouvoirs Publics ou tendant à autoriser la ratification d'un Traité qui n'est pas contraire à la Constitution.».**