

**DE L'IMPACT SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE
DES INSTITUTIONS DE LA V^{ÈME} RÉPUBLIQUE
DE LA CONJUGAISON
DE LA VOLONTÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE DOTER LA FRANCE
D'UNE POLITIQUE ET D'UNE ORGANISATION
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE,
ET DES NOUVELLES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE LISBONNE
EN LA MATIÈRE.**

En application du principe de sécurité juridique¹, la présente fiche vise à interpeller les pouvoirs publics afin qu'ils s'assurent que les dispositions constitutionnelles requises pour la ratification du traité de Lisbonne sont effectivement disponibles. Une telle interpellation procède du constat que les parmi les clauses nouvelles que celui-ci introduit par rapport au traité instituant une Constitution pour l'Europe, certaines semblent rendre nécessaire une nouvelle modification de la Constitution française préalablement à sa ratification.

A - De quoi s'agit-il plus précisément ?

Préalablement à la tentative de ratification par la France du traité instituant une Constitution pour l'Europe (dit traité de Rome II), le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, a adopté le 19 novembre 2004 une décision par laquelle il constate que la ratification de ce traité ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution française.

A cette occasion, le Conseil constitutionnel décide en premier lieu que ni l'appellation de « Constitution pour l'Union européenne », ni l'affirmation de la primauté du droit communautaire contenue dans cette Constitution (article I-6) ne nécessitent de révision de la Constitution française. Il décide également qu'aucune des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (y compris l'article II-70 sur la liberté des pratiques religieuses) ne nécessitent de révision.

Par contre, il décide que certaines dispositions impliquent des révisions limitées et spécifiques. Il s'agit des dispositions qui :

- transfèrent de nouvelles compétences à l'Union (ou élargissent des compétences existantes) dans des domaines touchant à l'exercice de la souveraineté nationale (contrôles aux frontières, article III-265 / coopération judiciaire en matière civile et pénale, articles III-269 à 271 / parquet européen, article-274) ;
- remplacent la règle de vote à l'unanimité par celle de la majorité qualifiée au sein du Conseil (coopération judiciaire pénale, articles III-270 et 271 / Eurojust et Europol, articles III-273 et 276 / actions de politique étrangère, article III-300) ;
- confèrent une fonction décisionnelle au Parlement européen (euro, article III-191 / coopération renforcée, article III-419) ;
- confèrent à un quart des Etats membres un droit d'initiative (Eurojust, article III-273 / coopération policière, articles III-275 à 277) ;
- permettent un passage ultérieur du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée du Conseil (droit de la famille, article III-269 / procédure pénale, articles III-270 et 271 / politique étrangère et de sécurité, articles I-40 et III-300) ;

¹ Le principe de sécurité juridique qui veut que les destinataires d'une norme de droit soient en mesure de la comprendre et soient assurés de bénéficier d'une certaine prévisibilité quant aux objectifs, aux conditions, aux modalités et aux effets de son application

- permettent une révision simplifiée de la Constitution pour l'Europe (passage à la majorité qualifiée, article IV-444 / politiques et actions internes, article IV-445) ;
- permettent au Parlement français de s'opposer à une modification du Traité (article IV-444) et de donner un avis ou de former un recours devant la Cour de Justice européenne dans le cadre du contrôle de subsidiarité (article I-11).

Dès lors, une révision de la Constitution française préalablement à la ratification s'imposait. Elle a eu lieu dans le courant de l'année 2005. Pour autant, **cette révision offre-t-elle à la Constitution française les dispositions nécessaires pour procéder à la ratification du traité de Lisbonne dont certaines clauses soulèvent le même type de préoccupations ?**

Car si le Traité de Lisbonne constitue la reprise et/ou la codification de dispositions héritées directement des traités antérieurs, au premier chef le Traité de Rome de 1957, mais aussi l'Acte Unique Européen (1986), les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000), il introduit également des dispositions nouvelles ; notamment dans les domaines qui occupent une place centrale dans le processus d'intégration politique européenne, notamment en termes de compétences et d'organisation institutionnelle dans les domaines qui ont trait à la Sécurité (au sens le plus large du terme), aux questions économiques et monétaires et aux questions internationales.

Or, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu que les innovations institutionnelles contenues dans le traité de Lisbonne, ou du moins certaines d'entre elles, impliquent des difficultés ou soulèvent des problèmes qui méritent plus ample réflexion².

Il en va ainsi, en particulier, des dispositions du traité ayant trait à la **Sécurité nationale**, qui rendent compte du fait que les Etats membres ont décidé de conférer à l'Union une compétence nouvelle dans un domaine touchant à l'exercice d'un pilier fondamental de la souveraineté nationale.

Une telle innovation justifie en soi une révision partielle de la Constitution française avant que soit procédé à la ratification du nouveau traité. Et ce, d'autant plus expressément que la Constitution française ne contient aucune disposition ayant trait spécifiquement à la Sécurité nationale qui soit de nature à clarifier les fonctions essentielles de l'Etat ainsi que la compétence de celui-ci en matière de Sécurité nationale.

A cet égard, il est à noter que le Président de la République a validé la démarche de définition d'une doctrine globale de Sécurité nationale proposée par la Commission en charge d'établir le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui permettra à la France à la fois d'assurer la sécurité des Français et d'assumer ses responsabilités internationales. Le Président de la République a retenu à cette fin une organisation de la Sécurité nationale en cinq fonctions stratégiques : connaissance et anticipation (incluant le renseignement) ; dissuasion ; protection ; prévention ; intervention.³

Dès lors, force est de constater que les fonctions essentielles de l'Etat attachées à la Sécurité nationale nécessitent l'inscription dans la Constitution de dispositions spécifiques ayant trait par exemple :

- à l'attribution des compétences aux institutions (y inclus en matière de contrôle) dans ce domaine - notamment pour ce qui concerne la définition de la politique de la Nation et celle des intérêts et obligations attachés à la sauvegarde de la Sécurité nationale dans le respect des principes démocratiques autant que des valeurs, des droits et des libertés fondamentaux -,
- à l'octroi de droits et d'obligations aux citoyens en la matière,
- aux mécanismes d'intervention, y compris sur un théâtre extérieur au territoire national,
- ainsi qu'aux mécanismes de l'état de siège et de l'état d'urgence.

² le Conseil européen a décidé que les travaux techniques sur la mise en oeuvre des dispositions institutionnelles du Traité de Lisbonne commenceront à Bruxelles en janvier sur la base d'un programme de travail établi sous l'autorité du président du Conseil européen en exercice

³ Cf. la déclaration du Porte-parole de la Présidence de la République en date du 3 janvier 2008

Pour autant, le traité de Lisbonne ayant été rédigé et signé avant même que soient connus les éléments évoqués *supra*, à quelles compétences, à quelles fonctions essentielles et à quels services compétents de l'administration de l'Etat concourant à la Sécurité nationale se rapportent les nouvelles dispositions du traité spécifiquement dédiées à la Sécurité nationale - qui figurent au paragraphe 2 de l'article 4⁴ du traité sur l'Union européenne⁵ et à l'article 73 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁶ - ou qui sont susceptibles d'avoir un impact en pareille matière bien qu'elles ne lui soient pas spécifiquement dédiées – cf. l'article 74 du traité sur le fonctionnement de l'Union qui rend possible l'intervention de la Commission dans les processus prévus à l'article 73⁷ - ? L'article 73 laisse la possibilité aux Etats de décider ou non d'associer les institutions de l'UE aux processus de coordination ou de coopération qui y sont évoqués. A défaut, l'article 74 permet une implication des institutions de l'UE dans ces processus en limitant leur intervention au seul champ de la coopération administrative.

Qu'apportent-elles de fondamentalement nouveau par rapport à celles qui, sans être explicitement dédiées à la Sécurité nationale, autorisent l'Union à agir dans des domaines concourant indubitablement à celle-ci ? Comme par exemple :

- en matière de protection des données à caractère personnel, conformément aux dispositions idoines du Titre II relatif aux dispositions d'application générales de la Première Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relative aux Principes (article 16),
- en matière de protection des citoyens de l'Union dans un Pays tiers conformément aux dispositions idoines de la Deuxième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative à la non-discrimination et à la citoyenneté de l'Union (notamment au travers de son article 23),
- en matière d'interdictions ou de restrictions d'importation, d'exportation ou de transit (notamment d'armements et/ou de biens et de technologies à double usage présentant un risque pour la Sécurité nationale), conformément aux dispositions idoines du Titre II relatif à la libre circulation des marchandises de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union (notamment au travers de son article 36),
- en matière de liberté, de sécurité et de justice, conformément aux dispositions idoines du Titre V relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union,
- en matière de sécurité économique et de sécurité monétaire, conformément aux dispositions idoines du Titre VIII relatif à la politique économique et monétaire de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union,

⁴ Avertissement : La numérotation utilisée ici est celle proposée dans le rapport d'information n°439 déposé par M. AXEL PONIATOWSKI au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale de la République française, sur les modifications apportées par le **traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne**.

⁵

Article 4

2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. **Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.**

mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

⁶

Article 73

Il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale.

⁷

Article 74

Le Conseil adopte des mesures pour assurer une coopération administrative entre les services compétents des États membres dans les domaines visés **par le présent titre**, ainsi qu'entre ces services et la Commission. Il statue sur proposition de la Commission, sous réserve de l'article 76, et après consultation du Parlement européen.

- en matière de sécurité dans le domaine de la santé, conformément aux dispositions idoines du Titre XIV relatif à la santé publique de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union (article 168),
- en matière à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs, conformément aux dispositions idoines du Titre XV relatif à la protection des consommateurs de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union (article 169),
- en matière de protection de la qualité de l'environnement, conformément aux dispositions idoines du Titre XX relatif à l'environnement de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union,
- en matière de sécurité en approvisionnement énergétique, conformément aux dispositions idoines du Titre XXI relatif à l'énergie de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union,
- en matière de protection civile, conformément aux dispositions idoines du Titre XXIII relatif à la protection civile de la Troisième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative aux Politiques et actions internes de l'Union (article 196),
- en matière de sécurité nationale dans les pays et territoires non européens entretenant avec la France des relations particulières, conformément aux dispositions idoines de la Quatrième Partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative à l'Association des Pays et Territoires d'Outre mer,
- en matière d'action extérieure ou de solidarité **lorsqu'un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine**, conformément aux dispositions idoines de la Cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union relative à l'Action extérieure de l'Union.

La réponse à cette dernière question semble résider dans la volonté des rédacteurs de ce nouveau traité de remédier à l'absence dans le traité de Nice autant que dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe de dispositions ayant spécifiquement trait à la possibilité pour les Etats membres d'organiser entre eux des formes de coopération et de coordination entre les services compétents de leurs administrations nationales en matière de **renseignement**, de **prévention**, de **dissuasion**, de **protection**, d'**intervention** au profit de la Sécurité nationale ; voire même entre ceux qui sont parties prenantes à l'élaboration, au contrôle et à l'évaluation des **mécanismes de l'état de siège et de l'état d'urgence** (ces mécanismes étant inhérents à la sauvegarde de la sécurité nationale).

Par ailleurs, aucune disposition du traité ne semble limiter l'étendue des attributions de la Cour de Justice de l'Union européenne en matière de Sécurité nationale, à l'exception de celles figurant aux articles idoines de la section 5 du chapitre I du Titre I de la Sixième Partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union relative à ladite Cour, qui en restreignent le champ d'application dans des domaines entretenant un rapport étroit avec la Sécurité nationale (notamment l'article 276). Si tel est bien le cas, ne serait-il pas également nécessaire de vérifier que cette innovation juridique est effectivement compatible avec la Constitution française avant de procéder à la ratification du traité ?

Enfin, conformément aux dispositions de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. Dès lors, conformément au même article, les traités cessant d'être applicables à cet Etat dans les conditions précisées dans son chapitre 3, n'y aurait-il pas là également matière à ce que soit rendue nécessaire la vérification que la Constitution française prévoit bien des dispositions autorisant le gouvernement à présenter une demande de retrait de la France de l'Union aux risques de porter préjudice à la Sécurité nationale dès lors que les services compétents de son administration dans ce domaine auraient établi une coopération avec d'autres Etats membres sans avoir pris soin de conclure en dehors du cadre de l'Union des accords de sécurité couvrant ses intérêts dans les matières où une telle coopération aurait été engagée ?

Sans prétendre à l'exhaustivité de l'analyse proposée *supra*, celle-ci fait néanmoins apparaître que la question de la révision de la Constitution française afin qu'y soient introduites des dispositions nouvelles compatibles avec les compétences attribuées à l'Union en matière de Sécurité nationale par le nouveau traité, avant la ratification de ce dernier, se pose effectivement. Il appartient au Conseil constitutionnel d'y répondre avec la compétence et l'autorité dont il dispose.

B – Qu'apporte à cet égard le projet de Constitution issu des travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République ?

Les éléments d'analyse s'attachent à vérifier si les recommandations contenues dans le projet de Constitution issu des travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République⁸ concourent effectivement à apporter les modifications de la Constitution française qu'exigent les considérations d'ordre constitutionnelles attachées à la sécurité nationale, à la défense nationale, aux situations exceptionnelles exigeant de l'Etat de disposer de mécanismes institutionnels spécifiques appropriés, à la matière diplomatique, à l'organisation de l'Etat et aux pouvoirs parlementaires en pareilles matières, à l'octroi de droits nouveaux pour les citoyens qui lui confèrent davantage de responsabilités dans ces matières, d'une part, ainsi que, d'autre part, les dispositions nouvelles ayant trait à la sécurité nationale qui figurent dans le traité de Lisbonne.

Dispositions relatives à la Sécurité nationale

Commentaire : alors même que :

- le concept de « **Sécurité nationale** » apparaît désormais dans le traité de Lisbonne, innovation qui confère à l'Union une compétence nouvelle dans un domaine touchant à l'exercice de la souveraineté nationale,
- le Président de la République envisage de donner à la France une politique et une organisation de l'Etat en la matière,
- la Constitution française en vigueur fait apparaître un vide constitutionnel qu'il importe de combler,
- ce projet recourt bien à cette notion lorsqu'il souligne l'insuffisance des mécanismes de contrôle en cas de mise en oeuvre de l'article 16 de la Constitution

force est de constater l'absence totale de dispositions fondamentales nouvelles ayant spécifiquement trait à la Sécurité nationale dans le projet de Constitution issu des travaux du Comité.

Eu égard à la similitude des fonctions stratégiques propres à la Défense nationale et à la Sécurité nationale autant que des exigences d'ordre constitutionnel requises par ces missions régaliennes, des dispositions nouvelles ayant trait spécifiquement à la Sécurité nationale devraient être introduites dans la Constitution française ; celles-ci devant respecter un certain parallélisme des formes vis-à-vis de celles ayant trait à la Défense nationale.

Dispositions relatives à la définition de la politique de la nation

Le Comité estime souhaitables une actualisation et une clarification des articles 20 et 21 de la Constitution. Il y aurait donc lieu, tout en laissant inchangés les termes de l'article 8 de la Constitution, de se borner à ajouter à l'article 5 de la Constitution, qui confère au chef de l'Etat un rôle d'arbitre, un dernier alinéa ainsi rédigé : « **Il définit la politique de la nation** ».

⁸ cf. le rapport dudit Comité intitulé « Une V^{ème} République plus démocratique »

Par ailleurs, la première phrase du premier alinéa de l'article 20 prévoirait que « **le gouvernement conduit la politique de la nation** » et le deuxième alinéa du même article préciserait enfin que le gouvernement « **dispose à cet effet de l'administration et de la force armée** ».

Aux yeux du Comité, les termes de l'article 21 de la Constitution, qui disposent dans leur rédaction actuellement en vigueur : « **Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. / Il assure l'exécution des lois (...)** » ne devraient donc être modifiés, en conséquence de ce qui précède, que pour ce qui concerne le rôle du Premier ministre dans le domaine de la défense nationale. La pratique de la V^{ème} République en cette matière ne correspond que de manière lointaine aux textes applicables, fussent-ils de nature organique.

Selon le Comité, la responsabilité du Président de la République, chef des armées, est plus éminente que les textes ne le prévoient et le partage des rôles entre le chef de l'Etat et le Premier ministre demeure flou, même en période de cohabitation, la pratique ayant montré qu'en une telle occurrence, ni le Président de la République ni le Premier ministre ne pouvaient exercer pleinement la responsabilité que leur confère le texte de la Constitution.

Le Comité a estimé qu'il était sage d'en prendre acte. Aussi propose-t-il que la phrase : « **il est responsable de la défense nationale** » soit remplacée, au premier alinéa de l'article 21 de la Constitution, par les mots : « **Il met en oeuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale** ».

Le Comité propose ainsi que les articles 5, 20 et 21 soient modifiés dans le sens qui vient d'être indiqué et que coïncide le premier tour des élections législatives avec le second tour de l'élection présidentielle (Propositions n° 1, 2, 3 et 4).

Commentaire : Eu égard aux considérations précédentes ayant trait à la Sécurité nationale ainsi qu'à l'amendement apporté à l'article 5 de la Constitution faisant apparaître que le Président définit la politique de la Nation, ledit Comité aurait dû recommander que celui-ci dispose d'une autorité et d'une compétence qui lui permettent de définir les objectifs de l'Etat ainsi que les intérêts supérieurs de la Nation qui justifient la mise en place d'une politique et d'une organisation de l'Etat en matière de Sécurité nationale, et qu'il les partage avec une institution parlementaire à laquelle la Nation délèguerait également sa souveraineté en pareille matière par le biais de la Constitution ; ne serait-ce que pour permettre à cette institution de disposer de la totalité des éléments d'appréciation qui lui permettront de d'apprécier la juste proportionnalité de la réponse que la Constitution lui demande d'apporter à la nature de la menace en regard des intérêts de Sécurité nationale en cause (autoriser la guerre, autoriser une intervention extérieure, proroger un état de siège ou un état d'urgence), ainsi que la conformité de cette réponse aux engagements internationaux de la France. NB : Cette institution parlementaire pourrait être le Sénat, ne serait-ce qu'en raison du fait que son Président, en sa qualité de deuxième personnage de l'Etat, exerce les compétences et les responsabilités dévolues au Président de la République lorsque celui-ci n'est pas ou plus en mesure de les exercer.

Dès lors, il conviendrait de modifier la recommandation du Comité relative à l'article 21 comme suit : « **Il met en oeuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale et de Sécurité nationale** »

Dispositions relatives aux mécanismes de l'état de siège et de l'état d'urgence

S'agissant de ces mécanismes, le Comité a estimé qu'il n'existait pas de raisons suffisantes pour revenir sur l'existence de ces dispositions qui permettent au Président de la République, « **lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu** », de prendre « **les mesures exigées par ces circonstances** », lesquelles « **doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission** ».

Car le Comité a constaté que, même s'il y a lieu de mettre à jour les mécanismes de l'état de siège et de l'état d'urgence – ce que le Comité recommande de faire en modifiant les dispositions de l'article 36 de la Constitution de telle sorte que le régime de chacun de ces états de crise soit défini par la loi organique et la ratification de leur prorogation autorisée par le Parlement dans des conditions harmonisées (Proposition n° 10) – la diversité des menaces potentielles qui pèsent sur la sécurité nationale à l'ère du terrorisme mondialisé justifie le maintien de dispositions d'exception.

Commentaire: dans l'hypothèse où des dispositions nouvelles ayant trait à la Sécurité nationale se verraient introduites dans la Constitution, il conviendrait alors de vérifier qu'elles ne nécessitent pas d'autres dispositions constitutionnelles relatives à de tels mécanismes.

Dispositions relatives aux pouvoirs parlementaires en matière de contrôle

Longtemps, le pouvoir de contrôle du Parlement s'est borné à la faculté, que lui reconnaît la loi fondamentale de tout régime parlementaire, de renverser le Gouvernement. Or, cette arme absolue est devenue, en France comme dans la plupart des grandes démocraties occidentales, sans portée pratique réelle en raison de l'émergence du fait majoritaire. Le dépôt d'une motion de censure n'est plus que l'un de ces rites parlementaires dont l'opinion se détourne. La singularité française tient à ce que, là où les parlements étrangers se sont dotés d'instruments de contrôle appropriés aux nécessités d'une critique utile de l'action du Gouvernement et de son administration, le nôtre n'a pas su donner leur pleine efficacité aux moyens, pourtant nombreux, qui sont à sa disposition dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle effectif des administrations.

Fort de ce constat unanimement partagé par les personnalités qu'il a auditionnées, le Comité s'est attaché à définir les voies et moyens d'un contrôle parlementaire digne d'une démocratie moderne, y compris en des matières qui, telles la politique extérieure et de défense ou encore les affaires européennes échappent aujourd'hui largement à son droit de regard.

1 – Conforter la mission du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques

Le Comité s'est attaché à définir les moyens qui permettraient au Parlement de mieux assurer sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement, de la bonne exécution des lois et d'évaluation des politiques publiques.

2 – Mieux contrôler l'application des lois

Commentaire: les recommandations du Comité en la matière revêtent un caractère particulier s'agissant des lois relatives aux domaines objet de la présente analyse.

3 – Autoriser le Parlement à adopter des résolutions

Commentaire: une telle recommandation semble des plus légitime, ne serait-ce qu'en regard de la compétence dévolue au Parlement européen à cet égard.

4 – Faire du Parlement un acteur de la politique européenne

Le Titre XV de la Constitution, issu de révisions successives faisant mention de chacun des traités qui ont jalonné les étapes de la construction européenne, n'est pas un modèle de clarté. Il en ressort toutefois que s'il est un domaine dans lequel le rôle du Parlement est insuffisant, c'est bien celui des affaires européennes. Le Comité ne plaide nullement pour l'instauration d'une « diplomatie parlementaire » qui viendrait remettre en cause les dispositions de l'article 52 de la Constitution aux termes duquel : « **le Président de la République négocie et ratifie les traités** », mais il s'est accordé sur un constat : en dépit des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution, le pouvoir exécutif n'est guère l'objet, en matière européenne, d'un contrôle réellement utile du Parlement, à la différence de la situation qui prévaut dans l'ensemble des Parlements des Etats membres de l'Union européenne.

a) La création d'un Comité des affaires européennes

Pour ce qui concerne, en premier lieu, le rôle des délégations pour l'Union européenne qui existent au sein de chacune des deux assemblées et qui ont pour mission, aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958 modifiée, de « suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne afin d'assurer l'information de leurs assemblées respectives », le Comité a relevé qu'il était peu satisfaisant. Le Comité relève que les délégations n'exercent que de manière imparfaite ce rôle d'alerte et de veille des assemblées et de leurs commissions permanentes. Elles se comportent bien davantage en « commissions » de plein exercice, traitant de l'ensemble des questions européennes sans réussir à établir des liens étroits avec les commissions permanentes qui traitent, au fond, des dossiers sur lesquels l'influence des décisions prises à l'échelon européen est de plus en plus déterminante et, notamment, des transpositions de directives.

Un tel cloisonnement est évidemment préjudiciable à l'exercice par le Parlement d'un rôle efficace en matière européenne. C'est pourquoi le Comité recommande que le rôle des délégations – dont il souhaite que, pour éviter toute confusion avec les commissions permanentes au sens de l'article 43 de la Constitution, elles reçoivent l'appellation de « *comité des affaires européennes* » – soit mieux précisé (Proposition n° 49). Ces comités placés sous l'autorité directe du président de l'Assemblée nationale pour l'un, et du Sénat pour l'autre, exerceraient un rôle de veille et de tri des questions à transmettre aux commissions permanentes. Ils interviendraient en amont pour alerter ces dernières sur certains dossiers européens jugés sensibles. Ils prépareraient, comme aujourd'hui, des propositions de résolution soumises à ces commissions. La double appartenance des parlementaires aux délégations et aux commissions permanentes serait maintenue pour favoriser une meilleure connaissance des questions européennes.

Ces instances auraient également pour mission d'exercer le contrôle du respect, par les institutions européennes, du principe de subsidiarité, contrôle que le traité en cours de négociation entend confier aux Parlements nationaux. La réorientation du rôle des délégations irait de pair avec la mise en place, au sein de chaque commission permanente, de groupes de suivi des questions européennes, composés de parlementaires également membres du Comité des affaires européennes.

b) La ratification des traités portant élargissement de l'Union européenne

La perspective du traité réformant les institutions européennes qui vient d'être mentionné a, en deuxième lieu, conduit le Comité à s'interroger sur la portée de l'article 88-5 de la Constitution, qui prévoit que « *tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République* ».

Ces dispositions circonstanciées n'ont pas paru au Comité pouvoir être maintenues en l'état dans le texte de la Constitution dont il faut rappeler que l'article 3 prévoit que « la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Constatant que tout élargissement supplémentaire de l'Union européenne ne manquerait pas, par lui-même, d'avoir des conséquences, directes ou indirectes, sur le fonctionnement des institutions, le Comité suggère que l'article 88-5 soit modifié de telle sorte que le Président de la République ait la possibilité, par parallélisme avec la procédure de l'article 89 de la Constitution, de faire autoriser la ratification d'un tel traité soit par référendum, soit par la voie du Congrès (Proposition n° 50).

Ainsi le Parlement serait-il susceptible de retrouver en cette matière une compétence dont la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 l'avait privé. La procédure du Congrès, avec une majorité requise des trois cinquièmes, apporte des garanties très fortes sur le sérieux et la caractère approfondi du débat qui précéderait cette éventuelle ratification.

c) La possibilité de voter des résolutions sur tout sujet européen

S'agissant, en troisième lieu, de la procédure instaurée à l'article 88-4 de la Constitution, le Comité a constaté qu'elle ne pouvait être maintenue en l'état, ne serait-ce qu'au regard des principes politiques de l'Union européenne, qui tendent à consacrer les droits des parlements nationaux.

Tel qu'il est aujourd'hui rédigé, l'article 88-4 de la Constitution oblige le Gouvernement à soumettre au Parlement les projets ou propositions d'actes européens comportant des dispositions de nature législative au sens français du terme, précision sans portée dans la hiérarchie des normes européennes. Il en est de même des projets, propositions ou documents comme les livres blancs ou verts et les communications de la Commission européenne, mais sans qu'il soit obligé de procéder à cette transmission, alors que celle-ci est l'acte de procédure qui peut seul déclencher le processus qui permet au Parlement de voter des résolutions, à l'initiative de la délégation pour l'Union européenne ou d'un parlementaire.

En d'autres termes, même si la Commission européenne transmet désormais au Parlement l'ensemble des projets d'actes, de nature législative ou non – ce qui n'ouvre pas le droit de voter des résolutions –, il faut, aujourd'hui encore, un accord du Gouvernement pour que les deux assemblées soient autorisées à délibérer sur des questions, comme la négociation d'un traité européen, qui ne prennent pas la forme d'un projet d'acte européen comportant des dispositions de nature législative au sens national du terme.

Le Comité considère que cette situation n'est pas satisfaisante et propose que soit modifié l'article 88-4 de la Constitution de telle manière, d'une part que soient supprimées celles de ses dispositions qui limitent l'obligation faite au Gouvernement de transmettre l'ensemble des documents européens et, d'autre part, que le Parlement puisse adopter des résolutions sur toutes les questions européennes (Proposition n° 51).

d) La transposition plus rapide des directives

En quatrième lieu, le Comité a estimé que la procédure de transposition des directives devait être revue afin de trouver un meilleur équilibre entre les exigences contradictoires de la rapidité et d'un examen approfondi.

Point n'est besoin d'insister sur l'influence grandissante des directives communautaires sur le droit national, notamment pour ce qui concerne les textes de nature législative. Pourtant, l'exercice de transposition auquel donnent lieu les directives est mal vécu par les parlementaires, qui n'interviennent qu'en fin de parcours, sans avoir été complètement informés des négociations dont procèdent ces textes. Ils répugnent à s'exprimer en séance publique sur des questions techniques qui n'ont qu'une faible portée politique. D'un autre côté, nombre de transpositions empruntent la voie des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, de sorte que le Parlement est dessaisi de questions importantes qui ne sont pas toutes, il s'en faut de beaucoup, dépourvues d'incidence proprement politique. C'est assez dire combien la procédure de transposition des directives doit être améliorée. Les propositions formulées plus haut vont dans ce sens. Mais le Comité insiste pour que soit pleinement utilisée, en cette matière, la procédure simplifiée d'examen en commission, sauf difficulté particulière signalée par le Comité des affaires européennes (Proposition n° 52). Ainsi seraient réservées à la discussion publique les questions les plus importantes et revalorisé le rôle du Parlement.

Commentaire : *L'Article 10 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité de Lisbonne prévoit l'établissement d'une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union qui serait « autorisée à soumettre des contributions » aux organes de l'Union européenne. Dès l'entrée en vigueur du nouveau Traité modificatif, cette conférence devra remplacer l'actuelle COSAC, créée en 1989 sur la base du Protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam⁹. La compétence d'une nouvelle*

⁹ La COSAC actuelle remplit des tâches ponctuelles relatives aux actes législatifs de l'Union européenne dans le domaine communautaire, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et les questions relatives aux droits fondamentaux. Elle n'a pas de compétences dans les domaines purement intergouvernementaux et non législatifs, comme celui de la politique de sécurité et de défense.

conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union qui reste à créer sur la base de cet Article 10 inclut tous les domaines d'activité de l'Union européenne. La différence entre les piliers communautaires et intergouvernementaux n'existera plus. Elle pourra donc soumettre des contributions à l'attention du Conseil de l'Union européenne et organiser des conférences interparlementaires sur tout thème dans quelques domaines que ce soit, y compris en matière de PESD.

Dès lors, la Constitution française ne devrait-elle pas inscrire dans ses dispositions des éléments établissant au bénéfice des institutions parlementaires le droit de siéger dans une telle conférence et leur conférant des compétences appropriées pour qu'elles puissent y exercer pleinement leurs responsabilités, dans l'intérêt européen autant que dans l'intérêt de la Nation et de ses citoyens.

5 – Elargir la compétence du Parlement en matière de politique étrangère et de défense

Dans ces domaines, le comité relève que le Parlement français ne dispose pas d'attributions équivalentes à celles des assemblées des grandes démocraties occidentales.

a) Le contrôle des opérations extérieures

Entre l'idée du « domaine réservé », dont les expériences de « cohabitation » ont montré qu'il était moins clairement délimité qu'on ne l'avait dit, et les dispositions de l'article 35 de la Constitution aux termes desquelles « **la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement** », assez datées dans la mesure où l'engagement de troupes se fait aujourd'hui sans déclaration de guerre, les assemblées assistent, sans être appelées à donner leur sentiment autrement que par le biais de la discussion budgétaire ou de débats très généraux, au déroulement d'opérations militaires qui engagent la réputation de notre pays et, parfois, son avenir. Plusieurs rapports ont appelé l'attention sur la nécessité de renforcer la place et le rôle du Parlement à cet égard.

Les auditions auxquelles il a procédé ont conduit le Comité à recommander un mécanisme simple, compatible avec la réactivité que le Gouvernement est en droit d'attendre des armées lorsqu'il est décidé d'engager des opérations militaires sur un théâtre extérieur au territoire national. Il a semblé au Comité qu'en pareille occurrence, les assemblées devaient être informées sans délai par le Gouvernement, selon des modalités qu'il lui appartient de déterminer en fonction des circonstances, par exemple par l'intermédiaire de celles de leurs commissions qui sont compétentes pour en connaître ou, si ces circonstances l'exigent, des présidents de ces commissions.

Maître de son ordre du jour dans les limites qui ont été décrites plus haut, le Parlement – et donc l'opposition – aurait alors à apprécier l'opportunité d'organiser un débat. Pour les opérations extérieures qui se poursuivent au-delà d'un délai de trois mois, leur prolongation devrait faire l'objet d'une autorisation expresse du Parlement par voie législative. Le Comité suggère que l'article 35 de la Constitution soit complété en ce sens (Proposition n° 53).

b) L'information des parlementaires sur les négociations diplomatiques et les accords de défense

Pour ce qui est de l'action diplomatique du Gouvernement, le rôle du Parlement est tout aussi réduit par les textes constitutionnels et la pratique en vigueur. Le premier alinéa de l'article 53 de la Constitution énumère ceux des traités dont il revient au Parlement d'autoriser la ratification, sans qu'il ait la possibilité de modifier le texte de ces conventions, alors même que nombre d'entre elles ont une influence grandissante sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Aussi le Comité souhaite-t-il que, sans porter atteinte au droit reconnu au Président de la République par l'article 52 de la Constitution de négocier les traités et sans donner au Parlement le droit de modifier les conventions internationales soumises à son examen, ce que le droit international ne permet pas, les commissions compétentes des assemblées ou, selon le cas, leur président, soient tenus informés des négociations en cours et que le Parlement soit autorisé à adopter également, en matière internationale, des résolutions (Proposition n° 54). Certes, celles-ci ne s'imposeraient pas au Gouvernement, mais elles traduiraient l'état d'esprit de

la représentation nationale à un moment donné. Il n'est pas exclu que, dans certains cas, le Gouvernement puisse en tirer avantage dans la conduite des négociations en cours.

Dans le même esprit, le Comité souhaite que, les accords de défense soient portés à la connaissance des commissions compétentes du Parlement (Proposition n° 55).

Commentaire : il devrait en être de même des accords conclus par l'Etat et l'Union européenne en matière de Sécurité.

Dispositions relatives à l'octroi de droits nouveaux pour les citoyens

L'œuvre de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République ne saurait se limiter à la clarification et à l'encadrement des prérogatives des gouvernants, non plus qu'au renforcement du Parlement. Elle implique que des droits nouveaux soient reconnus aux citoyens eux-mêmes, seuls détenteurs de la souveraineté et, d'une manière plus générale, à tous les individus.

C'est pourquoi le Comité a attaché le plus grand prix à définir quels pouvaient être ces droits nouveaux, de quelles garanties ils pourraient être entourés, dans quelles enceintes ils seraient le mieux à même de s'exprimer, selon quelles procédures ils pourraient être consacrés.

Le premier de ces droits est, pour les citoyens, celui d'être représentés dans la diversité de leurs opinions, consultés à raison de leur situation et de leurs intérêts, entendus dans l'expression de leurs aspirations. Aussi le Comité a-t-il porté ses réflexions sur les modes de scrutin, sur la réforme du Conseil économique et social et sur le droit d'initiative populaire.

Le deuxième de ces droits est de disposer d'une justice plus ouverte sur la société et plus protectrice des libertés. A ce titre, le Comité formule des propositions relatives à la composition et au rôle du Conseil supérieur de la magistrature et fait état de sa réflexion sur la création d'une fonction de procureur général de la nation.

Enfin, la protection et les garanties des droits fondamentaux dans un monde en pleine transformation ont paru au Comité constituer une priorité. Aussi a-t-il souhaité, après avoir étudié la possibilité d'une mise à jour du Préambule de la Constitution, élargir cette protection et renforcer ces garanties en proposant une extension du contrôle de conformité des lois à la Constitution aux droits fondamentaux reconnus par la Constitution en ouvrant aux justiciables la faculté de contester, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, la conformité à la Constitution de la loi dont il leur est fait application et, d'autre part, de créer, au profit des citoyens confrontés à un différend avec les administrations publiques ou victimes d'atteintes à leurs libertés, un Défenseur des droits fondamentaux dont le statut et les attributions soient à la mesure d'un enjeu trop longtemps méconnu.

Dans le même esprit, il propose la mise en place d'un Conseil du pluralisme chargé de veiller à la liberté d'expression et au pluralisme des courants de pensée et d'opinion dans le domaine de l'information et de la communication audiovisuelles ; l'une et l'autre de ces institutions nouvelles verraient leur existence consacrée dans la loi fondamentale.

Commentaire : ces éléments constituent en soi une justification supplémentaire des recommandations, questionnements et commentaires formulés ci-avant par l'auteur du présent document.

C - En conclusion

On constate à la lecture de ces différents éléments que ni les pouvoirs publics constitutionnels, ni les personnalités ayant pris part aux travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, ne semblent pas avoir pris toute la mesure des exigences qu'emportent à la fois la volonté du Président de la République de doter la France d'une politique et d'une organisation en matière de Sécurité nationale, d'une part, et, d'autre part, l'introduction, dans le traité de Lisbonne, de nouvelles dispositions en cette matière, notamment, par rapport au traité instituant une Constitution pour l'Europe ; l'une et l'autre requérant une révision

15 janvier 2008

partielle de la Constitution qui concourt à moderniser et à rééquilibrer les institutions de la V^{ème} République conformément à ce qu'exigent les impératifs de Sécurité nationale.

Il appartient au Président de la République de faire procéder à un examen plus approfondi de ces textes dans l'hypothèse où il envisagerait de demander au Conseil constitutionnel s'il confirme qu'une telle révision s'impose effectivement avant la ratification du traité de Lisbonne.

Patrice Cardot