

Décision n° 2012-653 DC
du 9 août 2012

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République le 13 juillet 2012, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son article 88-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le règlement (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ;

Vu le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 susvisé ;

Vu le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 susvisé ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été signé le 2 mars 2012 à Bruxelles par les plénipotentiaires de vingt-cinq États

membres de l'Union européenne ; qu'il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier si ce traité comporte une clause contraire à la Constitution ;

2. Considérant que, selon son article 1^{er}, ce traité a pour objet de « renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire » ; qu'il s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro ; que les stipulations de son titre III, comprenant les articles 3 à 8, fixent un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un « pacte budgétaire » ; que les stipulations de son titre IV, comprenant les articles 9 à 11, tendent à renforcer la coordination des politiques économiques et la convergence ; que les stipulations de son titre V, comprenant les articles 12 et 13, tendent à « améliorer la gouvernance de la zone euro » ;

3. Considérant que l'article 2 prévoit que ce traité « est interprété et appliqué conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée » et qu'il « s'applique dans la mesure où il est compatible avec ces traités et avec le droit de l'Union européenne » ; qu'en vertu de l'article 16, les États s'engagent à intégrer le contenu du traité dans le cadre juridique de l'Union européenne dans un délai de cinq ans au plus à compter de la date de son entrée en vigueur ;

– SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

4. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a 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 » ;

5. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 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 » ;

6. 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 » ;

7. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre 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 ;

8. Considérant que la République française participe à l'Union européenne dans les conditions prévues par le titre XV de la Constitution ; qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne, constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

9. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ;

10. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin ou en étroite coordination avec cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

11. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire qui, « prenant pour base » les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, n'est pas au nombre de ces traités ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

– SUR LES STIPULATIONS RELATIVES AU « PACTE BUDGÉTAIRE » :

12. Considérant, d'une part, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 20 de la Constitution : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » ; que le premier alinéa de son article 39 dispose que « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » ;

13. Considérant, d'autre part, que l'article 14 de la Déclaration de 1789 proclame que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » ; que, conformément aux articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789, les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère ; que le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution dispose : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques » ; que les alinéas premier de ses articles 47 et 47-1 prévoient que le Parlement vote les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique ; qu'aux termes des alinéas dix-huit, dix neuf, vingt-et-un et vingt-deux de son article 34 : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

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

« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

« Les dispositions du présent article pourront être complétées et précisées par une loi organique » ;

. En ce qui concerne les règles d'équilibre des finances publiques :

14. Considérant que le paragraphe 1 de l'article 3 du traité renforce les règles de discipline budgétaire des États contractants en prévoyant qu'outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne, les États s'engagent à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit en équilibre ou en excédent ; que le b) de ce

paragraphe 1 définit cette situation comme celle dans laquelle le « solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché » ; qu'il prévoit que les parties veillent à assurer une convergence rapide vers cet objectif selon un calendrier qui « sera proposé par la Commission européenne » ; que les *c)* et *d)* de ce même paragraphe 1 définissent les cas et conditions dans lesquels l'exigence de convergence vers cet objectif peut être assouplie, soit temporairement en cas de « circonstances exceptionnelles », soit, dans la limite d'un déficit structurel de 1 % au maximum, « lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % » et que « les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles » ; que le *e)* prévoit « un mécanisme de correction », en cas d'écarts importants « par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation », qui impose à l'État contractant de « mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée » ;

15. Considérant que la France est d'ores et déjà tenue de respecter les exigences résultant de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la lutte contre les déficits excessifs des États, ainsi que du protocole n° 12, annexé aux traités sur l'Union européenne, sur la procédure concernant les déficits excessifs ; que ces exigences incluent une valeur de référence fixée à 3% pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ;

16. Considérant que le règlement du 7 juillet 1997 susvisé modifié par les règlements du 27 juin 2005 et du 16 novembre 2011 susvisés fixe à - 1% du produit intérieur brut l'objectif de moyen terme de solde structurel ; que les stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 du traité reprennent les dispositions prévues par ces règlements et abaissent, en outre, de - 1 % à - 0,5 % du produit intérieur brut cet objectif de moyen terme ; qu'ainsi, ces stipulations reprennent en les renforçant les dispositions mettant en œuvre l'engagement des États membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques en application des articles 120 à 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; qu'elles ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et n'autorisent pas de tels transferts ; que, pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

. En ce qui concerne la prise d'effet dans le droit national des règles d'équilibre des finances publiques :

17. Considérant qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 3 du traité : « Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux » ;

18. Considérant que, dès lors que la France aura ratifié le traité et que celui-ci sera entré en vigueur, les règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 s'imposeront à elle ; que la France sera, en application de la règle « Pacta sunt servanda », liée par ces stipulations qu'elle devra appliquer de bonne foi ; que la situation budgétaire des administrations publiques devra être en équilibre ou en excédent dans les conditions prévues par le traité ; que celui-ci aura, en application de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois ; qu'il appartiendra aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application de ce traité ; que le législateur sera notamment tenu d'en respecter les stipulations lors de l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que le paragraphe 2 de l'article 3 impose, en outre, que soient adoptées des dispositions dans le droit national pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de cet article prennent effet ;

19. Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article 3 comportent une alternative selon laquelle les États contractants s'engagent à ce que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 prennent effet dans leur droit national, soit « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles », soit au moyen de dispositions « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » ;

20. Considérant que, dans la première branche de cette alternative, les règles relatives à l'équilibre des finances publiques doivent prendre effet au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » ; que cette option impose d'introduire directement ces règles dans l'ordre juridique interne afin qu'elles s'imposent par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

21. Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que le principe de l'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution ;

22. Considérant que, dans la seconde branche de l'alternative, les stipulations précitées donnent aux États la liberté de déterminer les dispositions dont le plein respect et la stricte observance garantissent « de quelque autre façon » que les règles relatives à l'équilibre des finances publiques prennent effet dans le droit national ; que, dans ce cas, le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est pas garanti par des dispositions « contraignantes » ; que, d'une part, il revient aux États de déterminer, aux fins de respecter leur engagement, les dispositions ayant l'effet imposé par le paragraphe 2 ; que, d'autre part, le traité prévoit que le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est alors pas garanti dans le droit national au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle des lois ;

23. Considérant que cette seconde branche de l'alternative implique que les dispositions adoptées pour assurer la prise d'effet des stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 s'appliquent « tout au long des processus budgétaires » ; qu'elles doivent donc être de nature permanente ; qu'elles doivent en outre concerner l'ensemble des « administrations publiques » ;

24. Considérant que le vingt-deuxième alinéa précité de l'article 34 de la Constitution permet que des dispositions de nature organique soient prises pour fixer le cadre des lois de programmation

relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques ; que, sur ce fondement et sur celui des dix-huitième et dix-neuvième alinéas précités de l'article 34 de la Constitution en ce qui concerne les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, le législateur organique peut, pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité prennent effet dans les conditions prévues par cette seconde branche de l'alternative, adopter des dispositions encadrant ces lois relatives, notamment, à l'objectif de moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques, au mécanisme de correction de cette dernière et aux institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire ;

25. Considérant que le « mécanisme de correction » prévu par le *e*) du paragraphe 1 mentionné ci-dessus, que les États s'engagent à mettre en place, doit être « déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation » et doit comporter « l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée » ; que les stipulations du traité impliquent que la mise en œuvre de ce mécanisme de correction conduise à des mesures concernant l'ensemble des administrations publiques, notamment l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale ; que ces stipulations ne définissent ni les modalités selon lesquelles ce mécanisme doit être déclenché ni les mesures à la mise en œuvre desquelles il doit conduire ; qu'elles laissent par suite aux États la liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles ; qu'il ressort de la dernière phrase du paragraphe 2 que ce mécanisme de correction ne peut porter atteinte aux prérogatives des parlements nationaux ; qu'il n'est contraire ni à la libre administration des collectivités territoriales ni aux exigences constitutionnelles précitées ;

26. Considérant que les institutions indépendantes prévues par le traité doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 ; que leur avis portera sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction « déclenché automatiquement » ; qu'aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité ;

27. Considérant que le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation

relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place ;

28. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, si, pour respecter l'engagement énoncé au paragraphe 1 de l'article 3, la France fait le choix de prendre, sur le fondement de la seconde branche de l'alternative de la première phrase du paragraphe 2 de l'article 3, des dispositions organiques ayant l'effet imposé par ce paragraphe 2, l'autorisation de ratifier le traité ne devra pas être précédée d'une révision de la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 8 :

29. Considérant que l'article 8 définit les cas et conditions dans lesquels, à la suite d'un rapport de la Commission européenne qui conclut qu'une partie n'a pas respecté le paragraphe 2 de l'article 3, la Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie par une ou plusieurs parties au traité ; que la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 8 dispose que « l'arrêt de la Cour de justice est contraignant à l'égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la Cour de justice » ; qu'en cas de méconnaissance des prescriptions de la Cour, celle-ci peut encore être saisie par une partie au traité afin de prononcer des sanctions financières contre cet État ;

30. Considérant que, le paragraphe 2 de l'article 3 n'imposant pas qu'il soit procédé à une révision de la Constitution, les stipulations de l'article 8 n'ont pas pour effet d'habiliter la Cour de justice de l'Union européenne à apprécier, dans ce cadre, la conformité de dispositions de la Constitution aux stipulations du présent traité ; que, par suite, si la France décide de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité selon les modalités fixées à la seconde branche de l'alternative de la première phrase du paragraphe 2 de l'article 3, l'article 8 ne porte pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

. En ce qui concerne les autres articles du titre III :

31. Considérant que l'article 4 est relatif au déficit excessif dû au non-respect du critère de la dette ; qu'il ne comporte aucune clause contraire à la Constitution ;

32. Considérant que l'article 5 instaure une obligation pour une partie faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif de mettre en place un programme de partenariat budgétaire et économique soumis à l'approbation du Conseil de l'Union européenne et de la Commission ; que l'existence d'un tel programme n'a pas de conséquences contraignantes sur le droit interne ;

33. Considérant que l'article 6 prévoit que les parties communiquent à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique ; qu'il n'instaure qu'une obligation d'information ;

34. Considérant que l'article 7 stipule que les parties s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État ne respecte pas le critère du déficit, excepté si une majorité qualifiée d'États est opposée à la décision proposée ou recommandée ; qu'il comporte un simple engagement à appliquer une règle de majorité plus contraignante que celle prévue par le droit de l'Union européenne dans le cadre de l'engagement de la procédure concernant les déficits excessifs ; que cette modification des règles de décision applicables ne se substitue pas à la règle de l'unanimité ;

– SUR LES AUTRES STIPULATIONS DU TRAITÉ :

35. Considérant que les stipulations du titre IV, sur la coordination des politiques économiques et à la convergence, comportent des engagements relatifs à des mesures d'application des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée ; que les stipulations du titre V, sur la gouvernance de la zone euro, comportent de la même manière des engagements concernant cette gouvernance ; qu'aucune de ces stipulations ne contient de clause nouvelle contraignante qui s'ajouterait aux clauses contenues dans les traités relatifs à l'Union européenne et serait contraire à la Constitution ;

– SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

36. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, dans les conditions définies aux considérants 21, 28 et 30, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ne comporte pas de clause contraire à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Dans les conditions définies aux considérants 21, 28 et 30, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, ne comporte pas de clause contraire à la Constitution.

Article 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 sa séance du 9 août 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.