



HAL
open science

Le traité MES et le droit constitutionnel.

Adriano Evangelisti

► **To cite this version:**

Adriano Evangelisti. Le traité MES et le droit constitutionnel.. Revue de l'Union européenne, 2022.
halshs-03885460

HAL Id: halshs-03885460

<https://shs.hal.science/halshs-03885460>

Submitted on 5 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Le Traité du MES et le droit constitutionnel

par Adriano EVANGELISTI

Doctorant à l'UMR 7318, ILF/GERCJ de l'école doctorale ED 67 –
Aix-en-Provence

L'article porte une analyse sur les rapports entre le Traité instituant le MES et le droit constitutionnel. A contrario de ce qui s'est produit en Allemagne, en France le Conseil ne s'est pas prononcé sur sa constitutionnalité faute de saisine, alors que le Traité soulève des problèmes de constitutionnalité. De surcroît, la révision constitutionnelle de 2008 pose bon nombre de problèmes relatifs à l'exercice de la souveraineté nationale qui aggravent ceux déjà existants dans le Traité.

Il y a deux ans¹, un article portant sur le Mécanisme européen de stabilité (MES) et sa réforme a été rédigé dans cette revue.

Au moment où cet article a été écrit, le Parlement français n'avait pas commencé l'examen de ce texte, plus précisément la loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le Traité du MES.

Il ne s'agit pas ici de retracer les aspects relatifs à la genèse ni aux compétences ni à l'organisation de cette organisation internationale.

L'objet de cette contribution va se focaliser sur des aspects liés aux rapports entre le MES et les États membres. Si dans notre précédent article une attention particulière avait été portée aux relations du MES avec les institutions européennes, cette même question peut être soulevée dans une dimension propre à l'ordre juridique de chaque pays adhérant au MES. Dans ce cadre il s'agit alors de se demander si le Traité du MES ne se heurte pas avec la Constitution d'un pays membre.

Il s'agit là d'une question qui touche un point essentiel de la justice constitutionnelle qui n'est pas si évident que cela car les juridictions constitutionnelles ne prévoient pas toutes un tel type de contrôle. Cela dit, force est de constater que dans le contexte français, où un tel contrôle préventif est prévu aux articles 61 et 54 de la Constitution, par rapport aux 14 décisions DC qui ont été rendues concernant les traités internationaux, aucune ne l'a été concernant le MES : ni en 2012 lors de sa mise en place, ni en 2021 pour donner suite aux modifications apportées audit traité.

Une situation qui met bien en exergue une différence française (II) par rapport à ce qui s'est produit en Allemagne (I). Certes l'absence d'un contrôle *a priori* ne rend pas moins intéressant le fait de s'interroger sur la constitutionnalité de certaines dispositions du traité.

(1) Le Mécanisme européen de stabilité, Rev. UE 2020. 349.

Mais sur cette thématique, certains aspects propres à la Constitution telle que révisée en 2008 laissent entrevoir des points intéressants, permettant d'observer certains domaines de la rationalisation bénéficiant à l'exécutif et ne permettant pas en l'occurrence de compenser certaines lacunes existant dans le Traité MES (III).

I. – LE MES DEVANT LES JUGES DE KARLSRUHE

En effet, en 2012 comme en 2021, bien que pour l'heure cette dernière décision n'ait pas encore été rendue, les juges constitutionnels allemands ont été amenés à se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions contenues dans ledit traité.

Il s'agissait plus précisément d'une saisine prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution allemande énonçant : « 1. Les députés du Bundestag allemand sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret. 2. Ils sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience »². En effet, sur la base de cet article, émerge un droit constitutionnel politique qui s'est progressivement mis en place dans la jurisprudence constitutionnelle allemande, connu sous le nom de *droit à la démocratie* (*Recht auf Demokratie*) pouvant être soulevé face à des « violations objectives de compétences inaliénables attribuées au Bundestag, parmi lesquelles [figure] celle concernant les politiques budgétaires »³. C'est sur la base de l'article 38 que se met en place « [l]e droit au vote » lequel « garanti[t] que l'auto-détermination des citoyens et leur participation en toute liberté et égalité au pouvoir exercé par l'État dans la République fédérale [ne sont] en aucun cas [...] vidé[es] de [leur] substance »⁴. Un concept, celui d'auto-détermination dégagé par les juges, qui englobe celui de l'« autonomie budgétaire du Bundestag [constituant] un élément central du processus démocratique de formation de la volonté du peuple »⁵.

En raison de cette situation, si « l'autonomie budgétaire du Bundestag est un élément central du processus démocratique », comme le précisent les juges de Karlsruhe, il ne s'agissait pas pour autant d'une première décision rendue dans ce sens. En effet déjà en 2011, les juges allemands avaient établi un lien entre droit de vote et autonomie budgétaire du Parlement au motif que « le droit du citoyen à la démocratie [...] se trouverait invalidé si le Parlement abandonnait des éléments essentiels de l'autodétermination politique et retirait ainsi durablement au peuple son pouvoir d'influence démocratique »⁶.

La *vexata quaestio* consistait dans le fait de savoir s'il y avait la présence d'un dépouillement substantiel (*Entleerung*) de l'autonomie budgétaire ayant comme conséquence celle de réduire le Bundestag à un simple exécutant de politiques budgétaires établies au niveau international. Plus précisément, profitant du Traité MES, la Cour allemande reprend « presque littéralement des passages », notamment « celui concernant l'inter-

diction de vider l'autonomie budgétaire et la réduction du Parlement à celui d'un organe purement subsidiaire »⁷. Ainsi est évitée la circonstance selon laquelle « le gouvernement allemand [prenne] la décision de mobiliser certaines ressources de son budget sans que [le Bundestag] ait pu manifester son consentement »⁸.

Dans cette opération, il ressort un principe d'identité constitutionnelle qui est décliné sous la forme de responsabilité « générale budgétaire du Bundestag »⁹ dont la finalité est d'éviter que « l'argent du contribuable allemand soit utilisé dans des opérations d'aide économique sans avoir une préalable discussion et délibération en la matière par les représentants [parlementaires] »¹⁰.

En effet, si le MES tire son origine de la faillite de deux instruments financiers, l'(ESM) et l'*European Social Fund* (ESF) mis en place lors de la crise de 2007-2008, et que donc il répondait en large partie à un objectif de cause majeure de sauvegarde de la zone euro, les juges de Karlsruhe ont subordonné à l'exigence démocratique ce mécanisme ne pouvant être sacrifié pour des raisons économiques. Non seulement ils ont affirmé que « la Constitution interdit le transfert de toute compétence [...] », mais que cela s'accompagne en parallèle de l'interdiction à l'encontre des chambres de conférer à l'exécutif des mandats de « politiques budgétaires indéterminées », impliquant des mécanismes capables « d'entraîner, sans [l'] approbation préalable [du Parlement], des charges pour le budget, qu'il s'agisse de dépenses ou d'un déficit de recettes »¹¹. Si le souci des juges s'est borné à vérifier l'absence de tout type d'automatisme dans les aides financières prévues par le MES, soit de « mécanismes tendant à ce que soit définitivement mis hors-jeu le contrôle parlementaire sur les ressources mobilisées [par le MES] »¹², cette attention devait s'entendre à l'encontre de toutes *tendances parlementaires financières de désistement* car, pour citer les juges

(2) V. www.bundesregierung.de/resource/blob/998616/388674/8ebe168c59975c69406341a69612f94c/loi-fondamentale-data.pdf.

(3) F. Pedrini, *Germania : Le « cautele » di Karlsruhe Qualche osservazione su BVerfG MES/Fiscal Compact*, Forum di Quaderni costituzionali, oct. 2012. 4.

(4) V. BVerfG, 12 sept. 2012, 2 BvR 1390/12, § 209, dans le prolongement notamment des arrêts BVerfGE 89, p. 155, et BVerfGE 123, p. 267 et 340, cités par P. Christian et M. Graff, L'arrêt de *Karlsruhe* à propos du MES, Regards sur l'économie allemande, n° 106, oct. 2012.

(5) V. al. 210, dans le prolongement des arrêts BVerfGE 70, p. 324 et 355 s. ; BVerfGE 79, p. 311 et 329 ; BVerfGE 129, p. 124 et 177, cité par P. Christian et M. Graff, *ibid.*

(6) V. REA102/2011.

(7) P. L. Geti, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, Nomos – Le attualità nel diritto, 12-13 mai 2015, a. Relazione al Convegno, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, p. 14.

(8) L. Muzi, *La tutela della democrazia tedesca di fronte al procedimento di integrazione UE : una rassegna sulla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, Nomos, 2013/3.

(9) P. L. Geti, préc., p. 15.

(10) L. Muzi, préc.

(11) P. Christian et M. Graff, préc.

(12) P. L. Geti, préc.

d'outre-Rhin, « il y a violation de l'article 38, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, si le Bundestag allemand renonce à sa responsabilité budgétaire parlementaire, de sorte que lui-même ou un futur Bundestag ne puisse plus exercer son droit de décider du budget sous sa propre responsabilité »¹³ mais aussi en présence de « tout automatisme en matière [financière] non assorti de strictes conditions et non limité dans ses effets » qui « une fois déclenché échapperait au contrôle et à l'influence du Bundestag »¹⁴.

Ces réflexions illustrent bien l'attitude du juge constitutionnel allemand à l'encontre de la démocratie parlementaire. En effet, d'après l'interprétation retenue à Karlsruhe, le droit au vote n'implique pas seulement une « légitimation du pouvoir étatique au niveau fédéral », mais garantit les citoyens contre toute tentative de dépouillement substantiel de la souveraineté populaire au travers des transferts de compétences des parlements nationaux à des institutions supranationales, s'élevant de ce fait en « gardien de la démocratie parlementaire »¹⁵. Au regard de cette situation, il en ressort une attitude de centralité de l'institution parlementaire en raison d'une confiance à l'encontre des règles de droit parlementaire car c'est notamment « par le débat que se tracent et dessinent les choix politiques fondamentaux et que sans ces derniers c'est la souveraineté populaire qui subit un *vulnus* irréparable »¹⁶. C'est ainsi que le Tribunal constitutionnel fédéral d'Allemagne (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) « confirme les traits essentiels de la forme de gouvernement parlementaire, en comblant le déficit démocratique international propre aux actes pris durant la crise économique »¹⁷. Il s'agit en définitive d'une attitude qui ne tend pas à promouvoir un *europophilisme forcé* mais bien au contraire une tendance qui n'hésite pas à « mettre le doigt dans la plaie dans la légitimation démocratique du processus européen ». En effet devant « un déficit [démocratique] n'étant pas encore résolu » ce sont les ressources offertes par le droit parlementaire qui permettent « par le prisme de la démocratie parlementaire [...] de constituer un rempart indispensable et irremplaçable de la légitimation indirecte des institutions européennes »¹⁸. Ces dernières sont alors valorisées par le BVerfG qui affirme qu'elles nécessitent « une stricte application de la part du législatif et un respect rigoureux par l'exécutif »¹⁹. Ainsi la centralité de l'institution parlementaire, dans laquelle se reflète le concept de démocratie représentative, devient une clause compensative pour pallier certaines lacunes existant dans le Traité MES concernant les rapports entre ce dernier et les parlements nationaux des États membres. Effectivement, le Traité demeure laconique quant aux relations existant entre le MES et les institutions parlementaires, tant pour les parlements nationaux que pour le Parlement européen. Le meilleur exemple sur ce point nous est apporté par le Traité lui-même. Mis à part les renvois classiques au Parlement européen ainsi qu'au Conseil présents dans le préambule du Traité, se référant aux règlements et directives européens²⁰, les références normatives aux parlements figurent uniquement dans l'article 30, alinéa 5, du Traité prévoyant que « le Conseil des gouverneurs communique le rapport annuel aux parlements nationaux [...] » et dans les modifications apportées en 2021 au considérant n°7 du Traité MES disposant assez timidement que

« les membres du MES reconnaissent le dialogue actuel entre le directeur général et le Parlement européen »²¹. Tout ceci permet de constater le faible intérêt du Traité quant aux rapports avec les institutions représentatives, signe révélateur d'une responsabilité parlementaire balbutiante et encore immature, dont les lacunes peuvent générer de graves dysfonctionnements quant au rôle exercé par les parlements nationaux. C'est bien le cas pour les dispositions du traité concernant l'immunité des personnes, les privilèges et immunités (art. 32 et 35), ainsi que le secret professionnel (art. 34). Effectivement, si les prétendues inconstitutionnalités soulevées à l'encontre de ces articles du traité sont écartées par le juge allemand, l'écartement n'est pas fait *sic et simpliciter* mais au moyen d'une réserve d'interprétation. En effet, si « les dispositions prévues à l'article 32 permettent d'éviter de fournir à qui que ce soit tout type de document sans autorisation préalable des organes du MES », celles à l'article 34 « assujettissent le personnel du MES au secret professionnel » et enfin celles à l'article 35 « évitent de [le] soumettre à des procédures légales pour les actes accomplis dans l'exercice de [ses] fonctions ». Au regard de « l'ensemble de ces dispositions [qui] sont compréhensibles » au niveau de leur ratio, le juge constitutionnel se borne immédiatement à préciser que les dispositions ainsi édictées « ne prévoient pas d'exceptions à l'encontre des parlements nationaux » et que « la seule mention dans le traité figure dans l'article 30 alinéa 5 du Traité, [alors] que les parlements nationaux ne sont jamais mentionnés dans les articles 32, 34 et 35 »²². Tout ceci amène le juge allemand à préciser, par une réserve d'interprétation additive, qu'une telle lacune « ne serait [pas] en mesure d'empêcher [l']obten[tion] d'informations supplémentaires [par les Parlements nationaux] afin d'être dûment informé[s] »²³ et d'émettre un « vote en pleine connaissance de cause »²⁴.

On observe alors comment, par cette démarche interprétative, le juge recadre ces dispositions afin de les rendre constitutionnelles, « ne pouvant donc être interprétées d'une manière à

(13) BVerfG, 12 sept. 2012, 2 BvR 1390/12, § 106.

(14) P. Christian et M. Graff, préc.

(15) R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare*, AIC, n° 3, 2011. 1, spéc. p. 3.

(16) M. Bonini, *Status dei parlamentari e european financial stability facility: controllo democratico e indebitamento pubblico nella giurisprudenza del BVerfG*, AIC, n° 2/2012, mars 2012.

(17) L. Muzi, *ibid.*

(18) P. Ridola, *Karlsruhe locuta causa finita? Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, *Federalismi*, 8/2012, p. 5, spéc. p. 7.

(19) M. Bonini, *Il BVerfGE, giudice costituzionale o signore dei trattati?*, AIC, n° 4, 2012, p. 3, spéc. p. 15.

(20) V. Règl. UE n° 806/2014, 575/2013, 648/2012 et 1093/2010 du Parlement et du Conseil ; Dir. n° 2014/59 UE du Parlement et du Conseil.

(21) V. www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/esm-treaty-amending-agreement-21_fr.pdf.

(22) 2 BvR 1390/12, § 151.

(23) 2 BvR 1390/12, § 152.

(24) 2 BvR 1390/12, § 155.

faire obstacle à un afflux d'informations envers les assemblées représentatives nationales mais [étant] applicables uniquement à l'encontre de tiers non autorisés »²⁵. Ainsi l'interprétation constitutionnellement orientée sert à « combler la lacune existante dans le traité instituant le MES, à savoir l'absence d'une norme permettant de préserver le droit à l'information des parlements nationaux »²⁶.

Plus généralement, il n'échappe pas aux yeux des juges allemands ce qui constitue l'élément le plus grave du Traité du MES : l'absence de lien de responsabilité unissant le MES au Parlement européen. Cette omission n'est pas due au hasard et s'explique en raison de la méthode intergouvernementale par rapport à laquelle cet organe a été mis en place²⁷, comme l'affirment *expressis verbis* les juges en notant d'abord que « la position des parlements nationaux dans la structure institutionnelle de l'Union européenne a été renforcée à maintes reprises ces dernières années pour utiliser leur réservoir de légitimation au profit du processus européen »²⁸ et ensuite que, « dans le contexte actuel, cela est d'autant plus important, et les parties contractantes devaient en être conscientes, car, du fait de la forme choisie pour le Traité – celle d'un traité international complémentaire au programme d'intégration de l'Union européenne – aucun contrôle par le Parlement européen n'est possible »²⁹. L'objectif est donc clair et consiste dans une « défense de la démocratie parlementaire »³⁰.

En conséquence, il en ressort l'importance qu'occupent les institutions parlementaires des États membres, ces derniers ayant la tâche d'utiliser « la réserve supplémentaire de légitimation dont ils bénéficient et de la mettre à profit dans le processus d'intégration européenne »³¹. Dans ce cadre, la centralité de l'institution parlementaire renforce davantage la légitimation des institutions européennes (surtout du MES) qui manque cruellement de responsabilité vis-à-vis des parlements nationaux, alors qu'une situation inverse a l'effet de délégitimer davantage l'institution internationale en question car l'institution nationale de référence (le Parlement national) n'a pas la possibilité de compenser les déficits déjà existants dans le Traité.

Au regard de cette situation, il en découle un principe de complémentarité des deux parlements, nationaux et européen, en raison de la double légitimation démocratique qui est utilisée par la Cour de Karlsruhe : ces derniers représentent deux « voies complémentaires entre elles, [de sorte que] là où n'arrive pas l'une, doit arriver l'autre suppléant donc aux lacunes de la première [institution parlementaire] »³².

II. – L'ADOPTION DÉCONSTITUTIONNALISÉE DU TRAITÉ MES EN FRANCE

Il est intéressant de relever que l'*iter legis* de la loi n° 2012-324 du 7 février 2012, autorisant la ratification du Traité instituant le MES, se caractérise par sa procédure législative expéditive.

En effet, conformément à l'article 45 de la Constitution et à ses quatre alinéas, on peut observer son utilisation partielle car seulement l'alinéa 1^{er} a été utilisé ainsi que l'alinéa 2 eu égard au recours à la procédure accélérée par l'exécutif, la commission mixte paritaire (CMP) n'étant pas convoquée et le dernier mot n'étant pas utilisé.

Le texte a commencé son examen en première lecture à l'Assemblée nationale, plus précisément il a été déposé le 8 février 2012. Son examen en commission s'est achevé le 14 février 2012 et *in fine* l'examen en séance plénière le 21 février 2012.

La première lecture au Sénat n'a pas connu un sort différent, bien au contraire, l'examen a été encore plus rapide. Le texte a été transmis de l'Assemblée nationale le 21 février 2012, son examen en commission s'est conclu le 28 février ainsi que le vote définitif en hémicycle³³.

Mis à part ces aspects formels ayant trait au déroulement de la procédure législative, c'est la dimension substantielle du débat parlementaire qui permet d'observer un examen assez rapide.

À l'Assemblée, une analyse du rapport de la commission des affaires étrangères permet de constater que plus de la moitié du rapport est consacrée à une analyse de la gouvernance du MES (49 pages sur 71, soit 69 % du rapport), alors que le débat en commission occupe seulement 14 pages (soit 19 % du rapport)³⁴. En plus de ces aspects d'ordre purement quantitatif, le rapport demeure assez lacunaire sur les questions d'ordre institutionnel, mentionnant le MES assez rapidement dans le paragraphe 3 du II du rapport intitulé « Le rôle des institutions européennes dans le MES »³⁵ et d'une manière incidente, en conclusion d'une liste, en affirmant que « les organes du MES n'[ont] aucune obligation à l'égard du Parlement européen »³⁶. Pour le reste, la conclusion du rapport se focalise sur des aspects plus généraux justifiant le ratio de ratification du traité, à savoir « permettr[e] de doter la zone euro d'un instrument pérenne apte à intervenir et à juguler la crise de marché »³⁷.

(25) 2 BvR 1390/12, § 16.

(26) *Ibid.*

(27) V., G. Amato et R. Gualtieri (dir.), *Prove di Europa Unita-Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli, 2013.285 ; *Editorial comments, debt and democracy : United states then, Europe, now?*, *Common Market Law Review*, 2012. 1834.

(28) 2 BvR 1390/12, § 153. C'est nous qui soulignons.

(29) *Ibid.* C'est nous qui soulignons.

(30) M. Bonini, préc., p. 1.

(31) L. Muzi, préc., p. 19.

(32) S. Cassese, *L'Unione Europea e il quinzaglio tedesco*, in *Giorn. Dir. amm.*, 9, 2009. 1007, *Ibid.*, p. 20.

(33) Sénat, Loi autorisant la ratification du Traité instituant le mécanisme européen de stabilité, étapes de la discussion, www.senat.fr/dossier-legislatif/pj11-394.html.

(34) Rapp. AN n° 438 de la commission des affaires étrangères, 14 févr. 2012. 71.

(35) *Ibid.*, p. 44.

(36) *Ibid.*, p. 46.

(37) *Ibid.*, p. 49.

Le débat en commission pour sa part n'a été guère plus approfondi. Si on exclut les explications apportées par le ministre des Affaires européennes Jean Leonetti, d'ordre purement économique et n'abordant pas les aspects de compatibilité avec le droit constitutionnel, les aspects saillants évoqués par celui-ci concernent un meilleur rapprochement des parlements nationaux avec le MES ainsi que la possibilité, à ce jour restée lettre morte, de créer un parlement européen de la zone euro au motif qu'il fallait éviter « que le processus d'intégration européenne [...] à l'œuvre se dissocie du peuple, sous peine de renforcer l'euro-scepticisme et des réactions populistes lesquels se développent dans tous les pays », rendant inéluctable la mise en place d'un « ancrage démocratique [...] suppo[sant] une association étroite [avec] le Parlement européen »³⁸. D'autres aspects dignes d'attention, touchant au cœur de la question de légitimité du MES à l'encontre des institutions parlementaires, visent l'intervention du député Jean-Claude Guibal se questionnant « sur quelle manière les parlements nationaux » et européen « seront associés au[x] dispositif[s] du MES : sous la forme d'une obligation d'information ou d'avoir à exprimer un vote d'autorisation ? »³⁹. Une question qui se rattache à bon nombre d'aspects examinés précédemment dans la décision des juges allemands, mais qui n'a pas réchauffé les cœurs ou du moins les enthousiasmes des participants aux débats, sauf pour la réponse fournie en la matière par le ministre en commission. Dans un premier temps celui-ci se borne à préciser la position limitée qu'ont les institutions parlementaires nationales et le Parlement européen dans le droit positif car « on n'envisage pas que l'association des membres des commissions compétentes du Parlement européen et des parlements nationaux soit délibérante ni qu'elle vote une décision sanctionnant ou validant des décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement »⁴⁰. Ensuite, dans un deuxième temps, il exprime plus clairement sa position, après s'être interrogé pour savoir « si au-delà des missions de délibération et de vote, le Parlement n'est surtout pas une instance de contrôle »⁴¹, quant à la centralité du président de la République « [...] élu par le peuple français » lui conférant donc « une certaine légitimité »⁴² mais aussi du Parlement. Sur ce dernier point, la question était ramenée à l'exécutif car « s'il faut un contrôle c[est] au chef des États et des gouvernements » qu'il incombe d'abord et ensuite « lorsqu'une décision est prise, elle est soumise au Parlement, qui peut s'y opposer »⁴³.

L'examen en séance plénière, compte tenu de l'enceinte plus élargie que celle de la commission, permettait d'observer des interventions supplémentaires de la part des députés se questionnant sur la nature des dispositions du MES au regard de la Constitution. Sur ce point il est possible de citer l'intervention du député Jean-Pierre Brard appartenant au groupe Gauche démocrate et républicaine s'attardant sur plusieurs aspects du traité. C'est le cas de plusieurs articles utilisés, en guise de norme de référence pour souligner la prétendue inconstitutionnalité des dispositions, relevant tant de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDH) notamment l'article 14, ainsi que des articles de la Constitution elle-même (Const., art. 3 et 39), tous évoqués dans le discours du député dans les nombreuses questions posées en hémicycle : « Que devient l'article 14 de la [DDH] [qui] est notre héritage révolutionnaire et que nous

devrions avoir en partage et que vous piétinez ? » ; « Que devient l'article 3 de la Constitution ? » ; « Que devient l'article 39 de la Constitution ? »⁴⁴, après avoir affirmé que « si la procédure de ratification est [...] légale, [son] contenu est inconstitutionnel »⁴⁵. C'est d'ailleurs sur la base de ces griefs qu'avant la discussion générale sur le traité, conformément à l'article 91, alinéa 5, du règlement de l'Assemblée nationale (RAN) une motion de rejet préalable a été présentée par le groupe Gauche démocrate et républicaine rejetée par 233 députés, seulement 23 députés votant pour. D'autres aspects ayant trait à la constitutionnalité du texte concernent la possibilité, nullement prévue en Constitution, évoquée par le député Jean-Paul Lecoq de consulter le Conseil constitutionnel pour rendre un avis de constitutionnalité à l'encontre du Traité établissant le MES : « Je souhaite ajouter à la démonstration de Jean-Pierre Brard qu'à aucun moment, le Conseil constitutionnel n'a été consulté au sujet de ces traités, même si ce n'est pas obligatoire » ; « Il nous paraît indispensable que le Conseil constitutionnel puisse donner son avis puisque [...] ce traité constitue un abandon de souveraineté nationale »⁴⁶.

Si cet aspect *prima facie* suscite l'étonnement car cette mission incombe obligatoirement au Conseil d'État et non pas au Conseil pour les projets de loi (Const., art. 39, al. 2), telle possibilité s'explique par rapport à la contingence parlementaire de l'époque. En effet, si le groupe Gauche démocrate et républicaine manifeste clairement son opposition au texte et annonce sa volonté de « saisir le Conseil constitutionnel »⁴⁷, le groupe du Parti socialiste n'affiche pas la même intention, sa position à l'encontre du MES étant assez byzantine. En effet, cette dernière est résumée par le président du groupe Jean-Marc Ayrault lors des déclarations de vote sur le Traité instituant le MES ainsi que sur le Traité relatif à la stabilité, à la coordination et à la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG). Dans un premier temps se manifeste la volonté de voter pour le Traité MES « [même s'il] ne représente qu'une base minimale et pas une panacée »⁴⁸ mais en parallèle le groupe s'oriente vers un vote contre le TSCG par rapport auquel il exprime sa volonté de le renégocier en fonction des résultats des élections présidentielles en affirmant d'abord que « c'est la raison pour laquelle François Hollande [...] souhaite obtenir par le vote du peuple français le 6 mai [suivant] un mandat pour aller négocier ce Traité [le TSCG] »⁴⁹ et manifestant ensuite

(38) *Ibid.*, p. 56.

(39) *Ibid.*, p. 61.

(40) *Ibid.*, p. 63.

(41) *Ibid.*

(42) *Ibid.*, p. 64.

(43) *Ibid.*

(44) JOAN, séance du 21 févr. 2012, p. 1304 s., spéc. p. 1330.

(45) *Ibid.*

(46) *Ibid.*, p. 1333.

(47) *Ibid.*, p. 1353.

(48) *Ibid.*, p. 1346.

(49) *Ibid.*, p. 1347.

des appréciations négatives à son encontre : « En effet, nous ne croyons pas supportable pour les Grecs, et demain pour tous les autres peuples d'Europe, une politique budgétaire aveugle en dehors d'une reprise forte de la croissance dans l'ensemble de la zone euro »⁵⁰. Cependant les motivations finales sous-jacentes à l'encontre du vote demeurent décidément plus alambiquées. Tout en soulignant les aspects positifs du MES, sont immanquablement évoqués certains aspects négatifs. C'est en raison de cela que se justifie la position finale d'abstention du groupe. D'abord exprimée au motif que « voter en état le Traité sur le MES brouillerait notre image en direction des Français et plus largement des Européens [...]. Voter non donnerait le sentiment que nous refusons la solidarité. Voter oui à ce que vous vous apprêtez à faire donnerait le sentiment de la résignation, le sentiment que rien ne peut changer » et justifiant *in fine* l'abstention en la subordonnant à deux événements politiques (élection d'un président de la République, renégociation du TSCG suite à sa réélection) en affirmant que « nous défendons donc l'abstention [...] pour signifier que nous pouvons changer les choses, que nous n'acceptons pas la fatalité et que nous voulons dire au peuple français que les citoyens peuvent donner mandat au futur président de la République pour que l'Europe ne soit pas celle de l'austérité et du déclin, mais une Europe forte, qui protège, une Europe de la solidarité, de la croissance et du progrès social. C'est cela l'Europe, chers collègues, ce n'est pas la fatalité ni la résignation »⁵¹. Ainsi l'abstention sur le Traité MES devait permettre d'après les intentions du groupe de « donner toutes ses chances à la renégociation du [TSCG] »⁵² en « donn[ant] au futur président de la République les moyens de [le] renégocier »⁵³.

Comme on peut l'observer, ces propos s'avèrent en définitive assez obscurs et relèvent plus de postures politiques. En effet, le lien entre le MES et le TSCG est indissoluble, le deuxième constituant sa conséquence logique, sa loi organique, car l'octroi des aides financières accordées par le MES est subordonné à la ratification du TSCG. Pour résumer, on peut affirmer qu'il n'y a pas de véritable MES sans TSCG, la ratification du premier sans le second s'avère complètement inutile : il s'agirait en l'occurrence, pour l'État en question procédant à semblable démarche, d'un MES sans argent, donc plutôt d'un *Mécanisme européen inutile*. Il n'est en effet pas possible d'être « pour le MES et contre le [TSCG] : sans [ce] traité, [il n'y a] pas de MES⁵⁴ [qui puisse tenir] » ou du moins il s'agirait d'un *MES idéal* opposé à un *MES réel* sur la base duquel le vote parlementaire est prononcé⁵⁵.

En définitive s'il s'agissait d'une position abstentionniste, il est possible d'affirmer que cette prétendue neutralité demeurerait plus apparente que réelle car ne pouvant être considérée comme « dynamique et offensive »⁵⁶ au regard de certaines critiques formulées à l'encontre de certaines dispositions présentes dans le traité. Au-delà du résultat du scrutin où 261 députés ont voté pour, 44 contre et où 133 se sont abstenus, il faut affirmer qu'il s'agissait d'une *fausse abstention* s'apparentant à un vote favorable déguisé dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi, bien que le groupe socialiste fût largement en mesure de le faire⁵⁷, alors que des critiques

à l'encontre du MES avaient été formulées lors des débats parlementaires.

Si telle était la situation pour la première lecture à l'Assemblée nationale, la lecture au Sénat n'en fut pas moins insignifiante. Contrairement à la géographie politique existante à l'Assemblée dominée par une majorité de droite, après le renouvellement sénatorial de 2011 au palais du Luxembourg c'était la gauche qui était majoritaire, comptant une majorité de 179 sénateurs, se répartissant entre 141 sénateurs du groupe socialiste, 21 du groupe communiste et 17 du groupe du Rassemblement démocratique et social européen⁵⁸. En dépit de cette configuration politique, le groupe socialiste maintint sa position d'abstention, empêchant donc toute possibilité d'atteindre le seuil de 60 sénateurs pour saisir le Conseil (Const., art. 61, al. 2). Seul le groupe communiste manifestait à nouveau sa position contraire en l'accompagnant de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions, notamment le transfert de la « souveraineté budgétaire », « un des piliers du concept de la souveraineté populaire »⁵⁹. Ce qui ne modifia pas le résultat du scrutin car le texte fut approuvé sans modifications avec 169 voix pour, 35 voix contre et 138 abstentions⁶⁰, ainsi que de l'*iter legis* qui parvint à sa conclusion.

Ainsi, si on peut observer l'absence de saisine au Conseil pendant la XIII^e législature, il est intéressant de souligner que cette dernière ne se motivait pas en raison d'un texte faisant l'objet d'un large accord dépassant les clivages habituels entre les forces politiques, rendant donc inutiles les contrôles prévus aux articles 61 et 54 de la Constitution. Bien au contraire, l'inactivation du contrôle *a priori* de constitutionnalité se justifiait par une position d'abstention en amont de l'*iter legis* (Const., art. 54) et d'une *double abstention* du groupe majeur d'opposition pendant ce dernier : interne durant la procédure législative, externe face à la possibilité de saisir le Conseil (Const., art. 61).

(50) *Ibid.*

(51) *Ibid.*

(52) *Ibid.*, p. 1351.

(53) *Ibid.*

(54) *Ibid.*, p. 1348.

(55) Pour plus de détails quant aux articles concernant l'attitude du PS de l'époque, v. par ex. MES : le PS au pied du mur de la rigueur européenne, www.marianne.net, 18 févr. 2012 ; Revue de presse : vote du MES, abstention du Parti socialiste, www.toutteleurope.eu, 22 févr. 2012 ; Feu vert des députés au Mécanisme européen de stabilité, www.lepoint.fr, 22 févr. 2012 ; Les socialistes qui ont dit non au mécanisme européen de stabilité, www.humanite.fr, 22 févr. 2012.

(56) JOAN, séance du 21 févr. 2012. 1349.

(57) Le groupe disposait de 180 députés. V. www.assemblee-nationale.fr/13/tribun/xml/effectifs_groupes.asp.

(58) www.senat.fr/senatoriales_2011/infographies.html.

(59) Sénat, séance du 28 févr. 2012, compte rendu intégral des débats.

(60) *Ibid.* Pour la presse, v. aussi : Feu vert du Parlement français au Mécanisme européen de stabilité www.francetvinfo.fr, 28 févr. 2012 ; Le traité « Mécanisme européen de stabilité (MES) » adopté aussi par le Sénat, <http://oise.pcf.fr/19073> ; Le Sénat adopte le Mécanisme de stabilité européen grâce à l'UMP, www.lexpress.fr/actualite/politique/le-senat-adopte-le-mecanisme-de-stabilite-europeen-grace-a-l-ump_1087580.html

Ce qui permet d'observer que non seulement le vote pour mais aussi le vote d'abstention représentait une voie alternative pour éviter la saisine du Conseil constitutionnel, tout ceci bien entendu en présence d'une discipline majoritaire au sein du groupe. Ce qui finalement est intéressant à souligner car si ce scénario s'était mis en place sous la XIV^e législature et non pas sur la fin de la XIII^e en correspondance avec les imminentes élections présidentielles, il est plus difficile d'imaginer la tenue du groupe en raison des frondeurs, phénomène propre au quinquennat de François Hollande. Dans cette circonstance, la fronde interne au Parti socialiste, unie à d'autres dissidences au sein de la gauche, aurait pu permettre d'atteindre le seuil de 60 parlementaires pour enclencher le contrôle, donc une saisine constitutionnelle interne à la majorité.

En dépit de ces considérations, l'absence de saisine au Conseil devait se reproduire aussi pendant la XV^e législature lors de l'approbation de la loi n° 2021-1677 du 17 décembre 2021 apportant des modifications au Traité instituant le MES. Certes, une différence considérable avec la situation précédemment décrite s'impose concernant la différente géographie politique des deux assemblées. Si pendant la XIII^e législature le principal groupe d'opposition pouvait de manière autonome saisir le Conseil, durant la XV^e législature il était bien en deçà du seuil fatidique des 60 parlementaires, ayant seulement 28 députés à la fin de la législature⁶¹. En effet, seule une addition parfaite à l'Assemblée de l'ensemble des trois groupes de gauche s'opposant au MES en 2012, sans aucune défection, aurait pu permettre de réunir le seuil de 60 députés dont 28 socialistes, 17 insoumis et 15 du groupe de la Gauche démocrate et républicaine⁶². Ce qui n'était pas le cas au Sénat car ce seuil était en revanche plus accessible pour le groupe socialiste, ce dernier étant composé de 64 sénateurs⁶³. Néanmoins cela ne modifia pas le résultat final, le Conseil en 2021 comme en 2012 ne fut pas saisi. Une similitude qui ne s'arrêtait pas là car même en 2021 l'*iter legis* a été très expéditif. En effet le texte en question, faisant l'objet d'une seule lecture parlementaire par chambre, déposé au Sénat le 28 juillet 2021 était ensuite approuvé le 20 octobre en commission et en séance le 28⁶⁴. Une situation identique se produisit à l'Assemblée où l'examen en commission, d'une durée d'une semaine, s'acheva le 1^{er} décembre et celui en séance plénière le 9 décembre⁶⁵.

En outre, toujours dans le socle des similitudes avec 2012, le contenu des débats parlementaires. Au Sénat, lors des débats en commissions, est à nouveau effleurée par le sénateur Patrice Joly du groupe socialistes et républicains la problématique relative à certains déficits démocratiques du MES en relevant d'abord que « la complexité des modalités de fonctionnement du MES est infernale [ce qui] pose un vrai problème de lisibilité [...] compromet[tant] la capacité d'appréhension des responsables politiques » et engendrant donc « le sentiment [des représentants politiques] d'être privés des moyens de comprendre un dispositif aussi technique »⁶⁶ et dans un deuxième temps les problèmes surgissant avec « la place des représentants des États membres siégeant au Parlement européen »⁶⁷. De manière plus générale est évoquée l'absence de solidarité dans la logique du MES, en insistant seulement sur sa nature écono-

mique et financière, alors que le « S » acronyme de l'institution devrait s'entendre comme indiquant la solidarité, donc un *Mécanisme européen de solidarité* plutôt qu'un *Mécanisme européen de stabilité*⁶⁸. Mis à part ces interventions, le débat aboutissant à l'approbation du texte dans la même réunion du 20 octobre, n'évoque pas des problèmes de constitutionnalité du texte alors que, pendant la discussion, il est fait référence au recours soulevé en Allemagne devant les juges de Karlsruhe⁶⁹. C'est alors que cette référence à l'Allemagne s'avère intéressante car la France dispose d'un instrument constitutionnel permettant de vérifier la constitutionnalité d'un traité international dont l'utilisation n'a jamais été évoquée par les sénateurs lors des débats. En outre en 2021 cet outil n'a pas été utilisé et similairement à ce qui s'était produit en 2012, on constate à nouveau une double abstention du groupe socialiste, alors que dans les deux circonstances précitées ce dernier était en mesure de saisir le Conseil : pleinement en 2012, disposant des parlementaires nécessaires dans les deux chambres (Assemblée nationale, Sénat), partiellement en 2021 (Sénat)⁷⁰.

Enfin, à l'Assemblée nationale, lors de la dernière lecture, on observait un débat assez monotone en commission, ainsi qu'en séance où on assistait de nouveau à l'abstention du groupe socialiste qui utilisait des arguments moins politiques que ceux employés en 2012 et qui s'expliquait par certaines avancées ne palliant cependant pas des défauts structurels du MES tels que l'absence d'un « contrôle démocratique du MES, ni de contrôle parlementaire du Parlement européen ou des parlements nationaux »⁷¹.

Des arguments qui finalement ne peuvent que questionner car, devant ces lacunes, l'outil par excellence est l'article 54 permettant de s'assurer que la souveraineté nationale n'est pas compromise par l'entrée en vigueur de dispositions inconstitutionnelles. À quoi bon soulever de telles critiques, sans pour autant enclencher une procédure constitutionnelle visant à vérifier la constitutionnalité des dispositions contenues dans le traité ?

En conclusion, on observe ainsi que le MES est formellement un traité critiqué par de nombreux parlementaires, mais substantiellement il est accepté par le *groupe parlementaire majori-*

(61) V. [www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-socialistes-et-apparentes/\(block\)/52716](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-socialistes-et-apparentes/(block)/52716).

(62) V. [www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-la-france-insoumise/\(block\)/42317](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-la-france-insoumise/(block)/42317); [www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-de-la-gauche-democrate-et-republicaine/\(block\)/42318](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-groupes-politiques/groupe-de-la-gauche-democrate-et-republicaine/(block)/42318).

(63) V. www.senat.fr/senateurs/grp.html.

(64) V. www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-806.html.

(65) V. www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/DLR5L15N43127.

(66) V. www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20211018/fin.html#toc9.

(67) *Ibid.*

(68) Dans ce sens l'intervention du sénateur communiste Éric Bocquet, *ibid.*

(69) *Ibid.*

(70) V. l'intervention de Patrice Joly, v. www.senat.fr/seances/s202110/s20211028/s20211028.pdf.

(71) Intervention du député Alain Davidi du groupe socialiste, v. JOAN, 9 déc. 2021. 11457.

taire de saisine. Surtout par ceux s'y opposant dans un premier temps sans pour autant voter contre et parvenant à une abstention (groupe socialiste en 2012), et dans un deuxième temps parvenant à la même solution tout en soulignant certaines failles encore présentes malgré certaines avancées (groupe socialiste en 2021). En définitive, seuls restent les *groupes parlementaires minoritaires de saisine* ne pouvant que contribuer au maintien du statu quo, à défaut bien entendu d'imaginer une révision abaissant le seuil pour saisir le Conseil.

III. – UNE COMPENSATION CONSTITUTIONNELLE DIFFICILE FACE À UNE RATIONALISATION PARLEMENTAIRE EXCESSIVE

Les lacunes existantes dans le Traité MES avec le droit de l'Union européenne, plus largement avec son institution la plus représentative le Parlement européen, rendent nécessaire l'intervention faite au niveau interne par l'environnement constitutionnel propre à chaque pays ayant ratifié le traité. On a donc un *droit constitutionnel amélioratif* qui va donc permettre d'apporter des corrections à des failles présentes au niveau du traité, c'est ce qui se produit lorsque l'institution parlementaire est en mesure d'assurer un contrôle sur l'action du gouvernement.

Certes, il est vrai qu'un lien avec les pays est maintenu par la composition du Conseil des gouverneurs, organe principal de délibération au sein du MES⁷² composé par les 19 ministres des Finances, les gouverneurs. Cependant, ce lien est assez faible car le traité lui-même, s'il énonce précisément dans ses articles 14 à 18 les différents types d'aides financières et qu'il précise toutes les étapes consécutives à la demande d'aide financière (initiative, évaluation, délibération, ratification)⁷³, il ne précise pas une des phases principales. Il s'agit de la phase propre à l'initiative car si le traité précise qu'il incombe à « un membre du MES [d']adresser une demande de soutien à la stabilité au président du Conseil des gouverneurs [...] [précisant] le ou les instruments [...] à envisager [...] »⁷⁴, donc au gouvernement de chaque pays faisant partie du MES, il n'est fait aucune mention du mandat reçu par l'organe parlementaire pour la demande d'octroi de l'aide.

Il s'agit là sans doute d'un des aspects les plus importants et déficitaires du traité car, « en dépit d'une solution technocratique de l'urgence financière et du désastre économique », le peuple souverain reste au centre par le droit de vote et c'est justement le lien entre « corps électoral/droit de vote/contrôle par la représentation parlementaire sur les forces de gouvernements » qui constitue « un dénominateur commun des traditions constitutionnelles des États européens »⁷⁵. Néanmoins, malgré ces éléments, « le traité ne s'occupe pas de l'intensité du contrôle démocratique des ministres représentant les membres du MES au sein du Conseil des gouverneurs »⁷⁶.

Sur cet aspect, le droit constitutionnel revêt une place importante se trouvant à la croisée du national et de l'international. Il s'agit là du rôle exercé par les juges constitutionnels lesquels devront vérifier, lors du contrôle prévu à l'article 54 de la Constitution, que le droit international représenté par un traité n'entre pas en conflit avec des dispositions constitutionnelles, censurant les dispositions du traité qui contiennent « une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis » ou qui « porte[nt] atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale »⁷⁷.

C'est justement sur ce point qu'il convient de se concentrer car en définitive si « les normes de référence utilisées par le Conseil lors du contrôle de constitutionnalité » des traités « sont celles comprises dans le bloc de constitutionnalité », une place importante est occupée par « une référence incontournable au principe de souveraineté nationale, tel qu'énoncé dans l'article 3 de la DDH et l'article 3 de la Constitution »⁷⁸.

L'analyse de la décision précédente des juges s'avère donc utile car elle met bien en exergue certaines limites qui doivent être respectées et que parmi celles-ci la séparation des pouvoirs

(72) Cette fonction importante nous est témoignée quant à son dernier mot sur les aides financières accordées, les demandes d'adhésion de nouveaux États, nomination du directeur général et du comité des commissaires, révocation de l'immunité des membres du MES, décision en matière de différends entre les membres du MES sur l'interprétation et application du Traité.

(73) Pour plus de détails, on renvoie à notre article : A. Evangelisti, *Le Mécanisme européen de stabilité*, préc.

(74) Art. 13, al. 1^{er}, du Traité.

(75) M. Bonini, préc., p. 4.

(76) A. Evangelisti, préc., p. 362.

(77) Tel est le considérant habituel figurant dans la décision DC prise sur le fondement de l'art. 54 de la Constitution. V. Cons. const., 31 juill. 2017, n° 2017-749 DC, consid. 11 ; AJDA 2017. 2008, note B. Bonnet ; D. 2017. 1656, et les obs. ; *ibid.* 2378, point de vue J. Roux – Cons. const., 9 août 2012, n° 2012-653 DC, consid. 10 ; AJDA 2012. 1717, étude M. Lombard, S. Nicinski et E. Glaser ; RFDA 2012. 1043, étude E. Oliva ; Constitutions 2012. 562, obs. P. Bachschmidt ; *ibid.* 575, obs. A. Levede ; *ibid.* 628, obs. A. Barilari ; RTD eur. 2012. 855, note J. Roux ; Rev. UE 2012. 565, édito. F. Chaltiel – Cons. const., 20 déc. 2007, n° 2007-560 DC, consid. 9, Constitutions 2010. 53, obs. A. Levede ; RTD eur. 2008. 5, étude J. Roux – Cons. const., 13 oct. 2005, n° 2005-524/525 DC, consid. 3 – Cons. const., 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC, consid. 7, AJDA 2005. 211, note O. Dord ; *ibid.* 219, note D. Chamussy ; D. 2004. 3075, chron. B. Mathieu ; *ibid.* 2005. 100, point de vue D. Chagnolaud ; *ibid.* 1125, obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino ; RFDA 2005. 1, étude H. Labayle et J.-L. Sauron ; *ibid.* 30, note C. Maugué ; *ibid.* 34, note F. Sudre ; *ibid.* 239, étude B. Genevois ; RTD eur. 2005. 557, étude V. Champeil-Desplats – Cons. const., 22 janv. 1999, n° 98-408 DC, consid. 13, AJDA 1999. 266 ; *ibid.* 230, note J.-E. Schoettl ; D. 1999. 285, note P. Chrestia ; *ibid.* 2000. 111, obs. M.-H. Gozzi ; *ibid.* 196, obs. S. Sciortino-Bayart ; *ibid.* 2001. 949, chron. P.-H. Prélôt ; RFDA 1999. 285, note B. Genevois ; *ibid.* 715, note P. Avril ; *ibid.* 717, obs. B. Genevois ; RSC 1999. 353, obs. J.-F. Seuvic ; *ibid.* 497, obs. E. Dezeuze ; *ibid.* 614, obs. A. Giudicelli – Cons. const., 31 déc. 1997, n° 97-394 DC, consid. 7, AJDA 1998. 186 ; *ibid.* 135, note J.-E. Schoettl ; D. 1999. 235, obs. P. Gaïa – Cons. const., 9 avr. 1992, n° 92-308 DC, consid. 14, RFDA 1992. 373, note B. Genevois ; *ibid.* 1993. 1045, étude O. Beaud ; RTD eur. 1992. 251, note J.-P. Jacqué.

(78) M. Calamo Specchia, *La giustizia costituzionale in Francia*, in L. Mezzetti (dir.), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padoue, CEDAM, 2009. 175, spéc. p. 212.

recouvre une place importante. Cette dernière devient encore plus importante face à des choix mobilisant l'avenir des générations futures et face auxquels il est indispensable que le Parlement puisse jouer pleinement son rôle. Mais c'est justement là que le parlementarisme rationalisé risque de devenir le meilleur allié des failles existantes dans le Traité MES qui déjà place l'exécutif, indépendamment de toute Constitution nationale, dans une position privilégiée car c'est ce dernier qui fait la demande d'aide financière auprès du MES et qui est représenté par son ministre des Finances dans le Conseil des gouverneurs, l'organe chargé de délibérer sur l'octroi de l'aide financière. Dans cette situation, si formellement les autorités diffèrent (le chef du gouvernement par rapport à la demande de l'aide, le ministre des Finances au regard de la décision à prendre dans l'organe délibérant du MES), subsiste une ligne de politique commune entre ces derniers en raison de la même appartenance à un exécutif national. Sauf à admettre que le ministre des Finances du pays faisant la demande d'aide financière vote dans un sens opposé à celui indiqué par le chef de son gouvernement. Une situation très improbable qui rendrait nécessaire une intervention du Parlement de référence afin de vérifier si la position du ministre de l'Économie demeure isolée ou correspond à celle du Parlement. Mais en dehors de ce cas rare, l'intervention parlementaire devient indispensable afin de légitimer pleinement le vote émis par le ministre au sein du Conseil des gouverneurs.

C'est dans ce cas que, comme le rappellent les juges de Karlsruhe, « les membres [présents au sein du MES] sont liés par les décisions du Bundestag et en sont responsables » car « le ministre des Finances n'est pas directement dépendant de la confiance de [ce dernier] mais en est responsable [articles 64(1), 67 (1), 114 (1) de la Constitution allemande] ». De ce fait « les représentants allemands doivent rejeter les décisions venant du MES [...] si le Bundestag n'a pas accordé [par la voie d'une résolution] son consentement »⁷⁹. La solution apportée par les juges allemands est transposable aussi dans le contexte français et postule une responsabilité des membres nationaux présents au sein du MES vis-à-vis des instances nationales représentatives. En effet les membres nationaux, représentés par le ministre des Finances dans le Conseil des gouverneurs et par les membres présents dans le conseil d'administration, ont une responsabilité bien que « le traité sur ce point ne prévo[ie] pas cela » mais cette dernière découle du fait que « le ministre des Finances présent dans le Conseil des gouverneurs » a la possibilité de « nommer le directeur général du MES, de le révoquer [ainsi que] de nommer [et de révoquer] les membres au sein du conseil d'administration »⁸⁰. En conséquence, c'est l'ensemble de ces éléments qui selon les juges allemands « permet de faire respecter l'engagement aux instructions du gouvernement national et d'assurer ainsi l'influence du Parlement national »⁸¹.

Ces aspects peuvent s'appliquer aussi bien dans le contexte français. Effectivement, si les aides financières au MES ne sont reconductibles à aucune des catégories de lois ayant une portée financière contemplée dans la Constitution, il ne fait pas de doute que de telles aides en raison de leur impact financier

ont une incidence sur les lois nationales ainsi que sur le budget national. Ce qui les ramène donc à l'institution de référence compétente pour l'élaboration de telles sources : le Parlement.

S'il est vrai qu'il incombe au gouvernement de déterminer la politique nationale (Const., art. 20), cette dernière retrouve dans l'instance nationale représentative son lieu de validation ou d'invalidation définitive, et ce surtout s'agissant d'aspects susceptibles de conditionner les politiques des générations à venir en raison de l'affectation des ressources étatiques.

Si ces aspects devaient valoir pour le Traité initial du MES, ils valent *a fortiori* aussi pour les modifications apportées en 2021⁸² dont certaines sont susceptibles d'avoir un impact sur l'exercice des conditions relatives à la souveraineté nationale.

Effectivement, dans sa rédaction initiale, le traité prévoyait un seul type d'aide financière à titre de précaution (AFTP, art. 14, al. 1^{er}, du traité). Les modifications apportées en 2021 ont inséré un nouveau type d'aide. Ainsi, à de la ligne de crédit conditionnelle à titre de précaution (*Precautionary Credit Crunch Line*, ci-après PCCL), s'ajoute désormais la ligne de crédit à conditions renforcées (*Enhanced Conditions Credit Line*, ci-après ECCL). La différence entre ces deux types d'aides découle tout d'abord de différentes conditions économiques à satisfaire précisées dans des annexes au traité (annexes III pour la PCCL et ECCL).

C'est ainsi qu'afin de bénéficier de la PCCL, il est nécessaire pour un État membre du MES de remplir les conditions suivantes (annexe III, al. 2) :

- rapport déficit/produit intérieur brut (PIB) inférieur à 3 % ;
- ratio de dette publique/PIB inférieur à 60 % ou une réduction de l'écart par rapport à 60 % au cours des deux années précédentes à un taux moyen de 1/20 par an ;
- absence de déséquilibres économiques excessifs ;
- historique de l'accès aux marchés de capitaux à des conditions raisonnables ;
- position extérieure durable ;
- absence de grave vulnérabilité du secteur financier mettant en péril la stabilité financière du membre du MES⁸³.

En revanche s'agissant de l'ECCL, l'annexe III n'établit pas de critères économiques en positif mais en négatif par rapport à ceux prévus pour la PCCL, en prévoyant dans l'alinéa 3 de la même annexe que « peuvent accéder à une ligne de crédit soumise à des conditions renforcées les membres du MES qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité à la [PCCL] », définissant seulement *in fine* deux conditions économiques et financières d'ordre général pour le membre demandant cette aide :

(79) 2 BvR 1390/12, § 185.

(80) Art. 6 (1), § 2, 43 du Traité MES.

(81) 2 BvR 1390/12, § 184.

(82) Pour plus de détails sur les modifications apportées, v. toujours notre article ainsi que le dossier d'études réalisé par le Sénat italien : *La riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità, Servizio studi del Senato, XVIII^e legislatura, nov. 2019, n° 187, p. 12 à 17.*

(83) V. *Ibid.*, p. 55.

« présente[r] une situation économique et financière générale solide » et « une dette publique soutenable »⁸⁴.

Mais si ces critères économiques postulent une différence entre ces deux types d'aides, notamment en différenciant les aides sur la base de l'état des finances du pays, ce sont en définitive les conditions demandées successivement à la demande d'octroi de l'aide qui diffèrent et qui ont un impact sur les réformes devant être réalisées par le membre demandant l'aide financière.

Il s'agit là d'un point essentiel ayant un impact sur l'autodétermination de la politique budgétaire du pays ayant demandé l'aide.

En effet, concernant la PCCL, on observe une définition flexible de la conditionnalité, laissant au membre bénéficiaire la définition unilatérale des interventions économiques à mettre en place. Donc, si la PCCL se base sur « une définition substantiellement non discrétionnaire et prévisible de la conditionnalité, laissant à l'État membre la définition unilatérale des interventions à mettre en place », en revanche l'ECCL se base sur une « négociation de la conditionnalité, à moduler en fonction de l'intensité de l'aide demandée, avec une participation substantielle de la Commission, du MES, et de la BCE [finalisés] à définir les interventions [économiques] nécessaires » à mettre en place⁸⁵ suite à l'aide demandée.

Si les aides financières accordées par le MES sont subordonnées au principe de la conditionnalité, impliquant que ce dernier « accorde une aide en fonction d'une série d'actions auxquelles sont associées des conditions rigoureuses et au principe de proportionnalité, d'après lequel les aides fournies sont proportionnées au type d'instrument financier choisi »⁸⁶ (art. 3, § 1, du Traité), il est possible d'observer une double acception de la conditionnalité : une *conditionnalité flexible* concernant la PCCL, une *conditionnalité rigide* pour l'ECCL.

L'élément permettant d'observer cela réside dans le protocole d'entente (*Memorandum of Understanding*, MOU) signé à l'issue de la phase de ratification de l'aide financière demandée avec le membre du MES définissant les conditions auxquelles l'aide sera subordonnée. Cet acte est requis pour l'ECCL, alors que s'agissant de la PCCL est simplement nécessaire une lettre d'entente dans laquelle le membre du MES *motu proprio* indique les lignes de politique générale qu'il va mettre en place, ce dernier va donc pouvoir définir de manière unilatérale les interventions économiques à mettre en place.

On peut donc affirmer pour simplifier que la PCCL constitue, parmi les instruments accordés par le MES, une aide économique de série A, alors que l'ECCL constituerait une aide économique de série B. Cette classification serait motivée, non pas tant par les différents critères économiques nécessaires *a priori* pour bénéficier d'une aide plutôt que d'une autre, mais par rapport aux mesures nécessaires à réaliser dans l'*a posteriori* de l'aide demandée.

Au regard de ces aspects, il est possible de réfléchir quant aux atteintes apportées aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale lors d'un éventuel contrôle au titre de l'article 54 de la Constitution.

Si la PCCL accorde une marge de manœuvre à l'État quant à la mise en œuvre des politiques législatives à mettre en place suite à la demande de l'État, ce qui lui laisse donc une liberté dans la transposition des choix des politiques à œuvrer, notamment les moyens pour atteindre l'objectif d'assainissement de la dette ainsi créée *a posteriori* de la demande de l'aide financière, cela ne saurait être interprété comme un aspect permettant d'éviter un passage parlementaire nécessaire pour légitimer la demande de l'aide financière. En effet, c'est seulement en suivant cette procédure qu'est légitime l'aide en question qui est validée par les représentants, expression ultime de la souveraineté nationale. Tout ceci se justifie par l'absence en France d'une forme de gouvernement *néo-parlementaire* (rapport de confiance entre gouvernement et Parlement, élection populaire directe du Premier ministre, élection conjointe du Premier ministre et du Parlement, gouvernement de législature inspiré par la logique de *simul stabunt, simul cadent*, où la crise de gouvernement en place détermine automatiquement des élections anticipées⁸⁷) qui empêche de concentrer dans la seule instance gouvernementale la demande d'une telle aide financière car cette dernière n'est pas l'expression ultime de la souveraineté nationale. S'il est vrai que le président de la République est élu au suffrage universel, ce dernier ne peut à lui seul résumer la volonté parfaite de l'exécutif dont la structure bicéphale se retrouve partagée avec le Premier ministre. De plus, si le Premier n'est pas responsable devant le Parlement, le deuxième l'est en vertu des articles 49 et 50 de la Constitution. Ainsi, en vertu de cette responsabilité, et afin de pallier l'absence d'une coïncidence parfaite de souveraineté produite par la tenue simultanée d'élections pour élire le Parlement et le Premier ministre, il est indispensable que le choix de l'aide financière demandée fasse l'objet d'un vote parlementaire sans lequel l'aide demandée s'apparenterait à l'abandon de l'exercice d'une compétence typique de la souveraineté nationale. Tout ceci, à défaut, bien entendu d'admettre le contraire, ce qui s'apparenterait inéluctablement à une lecture erronée et altérée de la forme de gouvernement existante en France dont les effets s'apparenteraient à une modification tacite de la Constitution par la voie jurisprudentielle.

Les arguments précités valent *a fortiori* pour l'ECCL qui soulève bon nombre de questions quant à l'exercice de la souveraineté nationale. Si face à la demande d'une aide financière, dont l'enclenchement est l'expression de la souveraineté budgétaire rattachée à la souveraineté nationale, il est nécessaire et du devoir de l'État de rembourser la dette, la réalisation de cette condition découle d'une conciliation avec des choix de politiques budgétaires qui ne peuvent être entièrement soustraits à la compétence étatique. Les dispositions rattachées à la PCCL mettent en place une *conditionnalité renforcée* qui par l'intensité de sa mise en œuvre risque de vider de sa substance

(84) *Ibid.*, p. 56.

(85) *Ibid.*, p. 15.

(86) A. Evangelisti, préc., p. 351.

(87) R. Bin et G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Turin, Giappichelli Editore, 2016. 119.

les choix de politiques budgétaires relevant des autorités nationales. En effet, pour donner suite à la demande de l'ECCL, issue initialement d'une demande émanant de la souveraineté nationale, l'édition du MOU affecte l'exercice de la souveraineté nationale car son contenu détermine les politiques budgétaires que l'État devra réaliser pour donner suite à l'aide demandée. Dans cette circonstance si *en entrée* on assiste à la détermination de certains choix de politique budgétaire issus de la souveraineté nationale, *en sortie* ces dernières sont entièrement déterminées par des instances étrangères à cette souveraineté qui déterminent non seulement les objectifs à réaliser mais aussi les moyens dont les modalités d'exercice incombent aux autorités nationales grâce à l'institution parlementaire. Cette conciliation s'avère excessive car en définitive elle risque de priver l'institution parlementaire de choix qui par leur portée discrétionnaire risquent d'être dérogés par des institutions non expressives de la souveraineté nationale et que seul un passage devant l'institution parlementaire est en mesure de légitimer pleinement, tout ceci afin d'assister à un *plein exercice* de la souveraineté nationale.

Il s'agit là d'aspects qui n'étaient pas totalement étrangers aux parlementaires lors de l'*iter legis* de la loi modifiant le MES. Tout en étant conscients du fait « que la France ne pourra pas bénéficier de [la PCCL] [...] car l'état de nos finances publiques ne permet pas de remplir tous les critères »⁸⁸, ils l'étaient aussi quant aux conditions de mise en œuvre relative à l'ECCL comme en témoignent les discours concernant le risque d'atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale affirmant que « le texte qui nous est soumis renforce encore cette logique, celle d'une institution non pas au service des peuples [...] mais au service du système financier »⁸⁹ et qu'« il s'agit d'un mécanisme d'instabilité pour nos souverainetés »⁹⁰, mais aussi les propos sur les conditions contraignantes liées à l'ECCL à partir de son utilisation concrète insistant sur le fait que « l'Italie [...] a préféré ne pas y recourir, c'est dire si les conditions lui semblent intéressantes »⁹¹.

Ces discours en définitive rendent encore plus difficile à comprendre l'absence de saisine du Conseil, surtout au regard de la référence faite à l'Italie. Mis à part le fait que les modifications apportées au MES ne sont pas encore entrées en vigueur, donc le discours relatif à l'Italie ne peut se baser sur l'ECCL car cette aide est contenue dans les modifications apportées au MES, c'est justement l'absence d'une voie d'accès direct au juge constitutionnel qui rend purement théorique tout discours relatif à la prétendue inconstitutionnalité dans la péninsule. Ainsi l'absence dans la Constitution italienne d'un contrôle comparable à celui représenté par les articles 54 et 61 de la Constitution en France accorde uniquement et seulement au Parlement le dernier mot quant à la ratification, la Cour constitutionnelle ne pouvant éventuellement qu'intervenir *a posteriori* de l'entrée en vigueur du traité. Il est tout à fait curieux alors que les parlementaires français, s'appuyant sur des réalités existant à l'étranger, constatent certaines failles dans le Traité et, en parallèle, qu'ils s'abstiennent de saisir le Conseil alors que dans l'ordre juridique français un tel outil est expressément prévu. Si on peut évoquer, en raison de l'extrême

complexité de la matière, des circonstances atténuantes pour les parlementaires italiens ne pouvant dans aucun cas saisir la Cour constitutionnelle par un contrôle *a priori*, en revanche la conduite de leurs homologues hexagonaux n'a que des circonstances aggravantes en raison de la possibilité de saisir le Conseil.

En outre, toujours en insistant sur cette logique tendant à souligner de la part des parlementaires français les défauts mais à ne pas les déferer au juge constitutionnel, il est possible d'évoquer toujours le discours du député Jumel affirmant quant à l'organisation du MES qu'il s'agit d'un « mécanisme de stabilité d'une brutalité inouïe contre les peuples et d'une souplesse sans pareille [...] »⁹². Ces propos, au regard du contenu du Traité, s'avèrent pertinents surtout par rapport à l'incertitude de certaines procédures suivies par les organes internes au MES, notamment le Conseil des gouverneurs au regard des critères d'admissibilité pour les aides financières. Effectivement ces critères contenus dans l'annexe III du Traité MES constituent une nouveauté prévue par l'article 45 du Traité régissant les annexes intégrées au Traité lesquelles ont donc une même force juridique par rapport aux autres dispositions juridiques. Cependant, si l'annexe III contient de stricts critères économiques qui n'étaient pas présents dans la version initiale de 2012 du Traité, en réalité ils ont une force juridique inférieure et il s'agit en définitive de critères flexibles qui peuvent faire l'objet d'adaptations par le Conseil des gouverneurs pouvant décider à l'unanimité de modifier le contenu de l'annexe III. C'est alors que le Conseil des gouverneurs assume un pouvoir non négligeable car il a un double pouvoir : en matière d'aides financières prévues par l'article 19 mais aussi concernant les critères financiers d'admissibilité contenus dans l'annexe III. Les nouveaux critères économiques n'ont donc pas une *réelle rigidité juridique* ou du moins ils l'ont sauf si les gouverneurs en décident autrement sur la base de l'article 14, paragraphe 1, du Traité⁹³.

Au regard de cette situation, on peut donc alors se questionner sur la constitutionnalité de ce Traité quant à l'accessibilité et l'intelligibilité⁹⁴ de ses dispositions en se basant sur la jurisprudence établie par le Conseil depuis la décision n° 2000-435 DC⁹⁵.

(88) Ainsi l'intervention d'Éric Bocquet, v., JO Sénat, séance du 28 oct. 2021, p. 9684, spéc. p. 9701.

(89) Intervention du député S. Jumel, v. JOAN, séance du 28 oct. 2021, p. 11455.

(90) Intervention du député Bruno Bide, *ibid.*, p. 11460.

(91) Intervention d'Éric Coquerel, *ibid.*

(92) *Ibid.*, p. 11455.

(93) A. Evangelisti, préc., p. 357.

(94) L'utilisation de ces griefs a été faite pour la première en vertu du contrôle prévu par l'art. 54 de la Constitution dans Cons. const., 28 sept. 2006, n° 2006-541 DC, consid. 3, sur la convention sur la délivrance de brevets européens (accord de Londres), D. 2007. 120, obs. J. Daleau, note M. Verpeaux ; *ibid.* 1919, note J. Foyer ; RTD com. 2007. 61, obs. J.-C. Galloux.

(95) Cons. const., 7 déc. 2000, n° 2000-435 DC, consid. 52 et 53, AJDA 2001. 102, note J.-E. Schoettl ; D. 2001. 1765, obs. A. Roux ; RFDA 2002. 361, note F. Lemaire ; RDSS 2001. 399, obs. M. Badel, I. Daugareilh, R. Lafore et C. Willmann ; *ibid.* 404, obs. M. Badel.

L'importance de la décision à prendre par le Conseil des gouverneurs est susceptible de mobiliser les finances de l'État pour les années à venir. C'est alors qu'elle ne peut que reposer sur une certitude du droit qui serait compromise dans la mesure où la décision des gouverneurs, bien que rendue à l'unanimité, est prise dans des situations complètement remises à l'appréciation de l'organe en question comme permet de l'établir la rédaction des dispositions du Traité ne précisant nullement les conditions de révision des critères d'admissibilité économiques de l'annexe III : « Le Conseil des gouverneurs peut décider de modifier les critères d'admissibilité applicables à l'assistance financière [...] du MES et de modifier l'annexe III en conséquence »⁹⁶. Il serait possible d'insister sur le fait que la règle de l'unanimité permettrait d'accorder certaines garanties, mais ce discours se heurte irrémédiablement aux garanties offertes par le droit qui ne peuvent être compromises par un accord même unanime sans porter atteinte à la portée contraignante de la règle juridique sur l'octroi des aides. En outre, même si le quorum constitue une garantie contre d'éventuels abus de 18 gouverneurs contre un pays en particulier, il faut considérer que la certitude de la règle juridique doit pouvoir permettre une certitude pour orienter les comportements de l'État, ce qui risque de n'être pas le cas lorsque les parties en jeu ont la possibilité de déroger aux règles s'appliquant à elles-mêmes.

Certes il faut constater qu'il est en définitive difficile, peut-être utopique, d'imaginer sur ce point une saisine en vertu de l'article 54 de la Constitution. En effet, il est plus probable d'imaginer que les auteurs de la saisine, coïncidant avec les autorités politiques, maintiennent en place une règle permettant à l'unanimité de déroger à certaines règles, en raison de la réticence habituelle qu'a le pouvoir politique à l'égard du droit et de ses contraintes.

Cependant il n'en reste pas moins, à notre avis, qu'au regard des motifs développés précédemment une saisine aurait été logique car étant dans l'intérêt des représentants de la souveraineté nationale.

C'est alors qu'en définitive les propos d'une partie de la doctrine méritent d'être partagés quant à certains aspects critiquables du contrôle *a priori* de constitutionnalité.

En premier lieu la nature facultative de ce contrôle soumise « au pouvoir discrétionnaire des auteurs des saisines »⁹⁷ qui ne permet pas d'assurer le respect absolu de la Constitution⁹⁸ car la saisine dépend bien d'une « stratégie politique »⁹⁹ en raison d'une volonté laissée aux autorités parlementaires et politiques à qui revient « de juger de la pertinence d'une saisine au Conseil »¹⁰⁰ en fonction des « priorités arrêtées par chaque groupe parlementaire »¹⁰¹. Il y a donc dans ce cas la possibilité pour la politique de tenir en échec le droit, ainsi « le droit [est] saisi par la politique »¹⁰² comme permet de le constater le fait que « la saisine du Conseil est conditionnée par le régime des partis ou partitocratie [alors] que la Constitution de 1958 avait [...] la prétention de le supprimer »¹⁰³. Ce qui permet de cerner une certaine *injonction contradictoire* car, tout en souhaitant mettre un terme à ce type de régime, l'article 61, alinéa 2, tel que révisé en 1974, confère justement à ces autorités la possibilité de saisir ou de ne pas saisir le Conseil et en même temps n'ac-

corde pas pareille faculté à l'autorité judiciaire. Il est possible donc d'observer une certaine *partitocratie dans la saisine* car « toutes les stratégies [sont] déployées par les acteurs politiques pour éviter de déférer une loi au Conseil » telles que « l'accord implicite entre les groupes, [les] différentes concessions de la majorité [...] à certains groupes en échange de leur vote [et donc de l'abstention dans la saisine], la discussion d'une proposition de loi déposée par l'opposition »¹⁰⁴. Ce qui permet d'affirmer que la réussite de la saisine dépend de ces « marchandages politiques »¹⁰⁵ et que la saisine donc se motive seulement en partie par la volonté « des élus de prévenir tout [type] d'inconstitutionnalité » et qu'elle s'explique aussi bien par une « constitutionnalisation de la politique [qui] est conditionnée par les sondages, la presse et les autres moyens de communication ».

Bref, interviennent donc des variables exogènes car la saisine du Conseil dépend « des attentes présumées de ou exprimées par leurs électeurs »¹⁰⁶. La portée politique du contrôle ne dépend pas tant du fait que celui-ci soit fait avant l'entrée en vigueur de la loi, mais surtout que celui-ci soit uniquement dans les mains des autorités politiques ayant le dernier mot de façon que *saisir* ou *ne pas saisir* devient le véritable dilemme des autorités parlementaires saisissantes.

La portée critiquable de ces aspects s'avère significative s'agissant tant de l'accord impliquant des modifications apportées au MES que de la loi autorisant la ratification des traités internationaux. Dans les deux cas le dernier mot accordé aux autorités politiques (Const., art. 54 et 61, al. 2) est en mesure d'avoir des effets considérables car il peut permettre l'entrée en vigueur de dispositions législatives pouvant toucher à des aspects essentiels liés à l'exercice de la souveraineté nationale.

Plus qu'un abaissement du seuil pour saisir le Conseil par les autorités parlementaires compétentes, un contrôle obligatoire sur le modèle de celui prévu par l'article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution serait envisageable pour les traités internationaux en le prévoyant par exemple *ab initio* permettant au Conseil d'intervenir « précocement, [donc avant] la loi autorisant la ratification [par le Parlement] » et non pas « tardivement »¹⁰⁷.

(96) Art. 14, al. 1^{er}, Traité du MES.

(97) B. Genevois, Six constitutionnalistes répondent à six questions concernant le Conseil Constitutionnel, RD publ. 2002. 524, cité par J.-F. Kerleo, Les lois non déferées au contrôle de constitutionnalité *a priori*, Revue générale de droit 2014, n° 3, p. 1.

(98) J.-F. Kerleo, *ibid.*

(99) D. Rousseau et E. Spitz, Le crépuscule du Conseil Constitutionnel, Le Monde, 6 déc. 2001.

(100) J.-F. Kerleo, *préc.*, p. 6.

(101) *Ibid.*, p. 12.

(102) *Ibid.*, p. 13.

(103) *Ibid.*

(104) *Ibid.*, p. 17.

(105) *Ibid.*

(106) *Ibid.*, p. 18.

(107) G. Carcassonne et M. Guillaume, La Constitution, 15^e éd., Points, 2019. 279.

Par rapport à l'ensemble des arguments jusqu'ici développés, doit-on en conclure définitivement que si un contrôle de constitutionnalité avait eu lieu, indépendamment du moment d'activation (Const., art. 54 et 61), il aurait permis de pallier certains problèmes de constitutionnalité présents dans le Traité ?

Même si le Traité du MES avait été acté en 2004, 2005, 2006 ou 2007, certains aspects constituent des obstacles pour soutenir nos précédents développements en raison de l'attitude du Conseil constitutionnel dont la jurisprudence est conditionnée par le parlementarisme rationalisé.

De plus, même en admettant une attitude différente de ce dernier, à l'heure où nous écrivons il est permis de douter de nos précédentes réflexions au regard de la Constitution telle qu'issue de la révision du 24 juillet 2008 et de certains nouveaux articles qui y ont été introduits.

Comme nous l'avons dit précédemment, le vote de l'aide financière demandée au MES devient essentiel afin de ne pas compromettre l'exercice de la souveraineté nationale. Les instruments venant en aide sont donc les *résolutions parlementaires* ainsi que les *déclarations* sur lesquelles le Parlement est amené à se prononcer devant être rendues vraisemblablement par l'exécutif car il s'agit de l'organe qui présente la demande d'aide financière au MES (art. 13, § 1, du Traité) et devant avoir lieu à l'Assemblée nationale dans la mesure où, compte tenu de l'importance du vote en question, l'exécutif n'est pas responsable devant le Sénat (Const., art. 50).

C'est alors que cette question se mêle à l'histoire constitutionnelle française s'agissant des résolutions parlementaires, à savoir un acte proscrit et banni sous la V^e République car étant le reflet d'un ancien temps d'instabilité propre aux néfastes républiques précédentes.

La preuve de cette attitude nous est témoignée par la première décision rendue par le Conseil constitutionnel au début de la V^e République concernant une question de droit parlementaire sur laquelle la nouvelle juridiction récemment mise en place était amenée à se prononcer en vertu de l'article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution et qui constituait une décision « [d]es plus attendues et [d]es plus significatives »¹⁰⁸ devant marquer par son résultat le passage à un nouveau régime comme en témoignaient les titres des articles de la presse de l'époque : « Verdict sans appel du Conseil constitutionnel. Sénateurs et députés ont perdu la guéguerre » pour Paris Presse, « Les décisions du Conseil constitutionnel renforcent davantage les prérogatives de l'exécutif »¹⁰⁹ pour Le Monde. Il s'agissait notamment de la célèbre décision 59-2 DC du Conseil dans laquelle ce dernier « se trouva[nt] donc en présence d'une situation exemplaire qui mettait en cause, [à l'aune du nouveau régime constitutionnel en place], une pratique [parlementaire] traditionnelle du parlementarisme français »¹¹⁰ et par rapport à laquelle il procédait à une censure des résolutions parlementaires au motif que « dans la mesure où de telles propositions [de résolutions] tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au gouvernement la détermination de la conduite de la politique de la nation, ne prévoit la mise

en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 »¹¹¹. Bien que cette décision soit critiquable car tout ceci équivaut « à amputer partiellement [le Parlement] de la souveraineté nationale, dont il détient la délégation [dans la mesure où] il ne pourrait même pas exprimer son opinion par un vote où le débat serait condensé et émis par la majorité [...] de ses membres »¹¹² et ait abouti en définitive à un *Parlement muet* ne pouvant voter des résolutions parlementaires au risque que ces dernières puissent constituer un instrument concurrent des instruments de mise en cause de la responsabilité de l'exécutif, il n'en reste pas moins que jusqu'en 2008 les résolutions n'ont eu aucun *refuge constitutionnel possible*, sauf bien entendu pour ceux offerts par l'imagination représentée par les *lois mémorielles*.

C'est seulement à compter de cette date, soit presque cinquante ans après la décision précitée, qu'un changement constitutionnel a été apporté par l'introduction de l'article 34-1 insérant dans le texte constitutionnel les résolutions parlementaires, soit « l'une des calamités des républiques antérieures que la V^e avait bannies »¹¹³. Si *prima facie* il est possible d'affirmer que face aux risques de dégénérescence des précédentes républiques « cinquante ans ont passé », il ne s'agissait pas d'une *constitutionnalisation libérale* mais bien au contraire d'une *constitutionnalisation par la méfiance* procédant à une constitutionnalisation de la jurisprudence du Conseil car « le second alinéa de l'article reprend le motif de la censure de 1959 »¹¹⁴. Si, en effet, le premier alinéa de l'article 34-1 commence avec une déclaration qui réchauffe le cœur en énonçant que « les assemblées peuvent voter des résolutions parlementaires », il précise aussitôt « dans les conditions fixées par la loi organique », laissant donc au législateur organique le soin d'apporter des détails supplémentaires. Mais en définitive c'est surtout le deuxième alinéa du même article qui soustrait à la compétence du législateur organique toute marge de manœuvre en précisant que « sont irrecevables et ne peuvent pas être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolutions dont le gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qui contiennent des injonctions à son égard ». En effet ce résultat a été possible car n'a pas été retenue la possibilité de « confier au Conseil constitutionnel le soin, en cas de conflit entre le gouvernement et l'Assemblée

(108) P. Avril et J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, 6^e éd., Montchrestien, 2011, 23.

(109) *Ibid.*, p. 27.

(110) *Ibid.*, p. 25.

(111) Cons. const., 24 juin 1959, n° 59-2 DC, règlement de l'Assemblée nationale.

(112) Ainsi la proposition de Vincent Auriol lors de la décision n° 59-2 DC, préc., p. 21, spéc. p. 23, dans *Compte rendu de la décision 59-2 DC du 24 juin 1959, séances du 24 et 25 juin 1959*, disponible dans les *Comptes rendus des séances du Conseil Constitutionnel depuis 1958*, v. www.conseil-constitutionnel.fr/comptes-rendus-des-seances?page=32.

(113) G. Carcassonne et M. Guillaume, *op. cit.*, p. 190.

(114) P. Avril, J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, 6^e éd., LGDJ, 2021, 422.

nationale [...], de trancher la question de la recevabilité des [...] résolutions »¹¹⁵, donnant donc la possibilité à l'exécutif de « priver une assemblée [...] d'un débat qu'elle souhaite tenir alors qu'habituellement [...] ce sont [l]es instances parlementaires qui sont investies d'un tel pouvoir »¹¹⁶ dans la mesure où n'a pas été « précisé davantage le régime de leur irrecevabilité »¹¹⁷ sauf pour l'attribuer « *expressis verba* au gouvernement »¹¹⁸. Ainsi c'est donc « le régime des résolutions qui s'organise autour de la prohibition édictée par [l'alinéa 2] [...] [qui] est mise en œuvre par la LO du 15 avril 2009 dont les articles 136 RAN et 50 bis, ter, quater RS retranscrivent strictement les dispositions »¹¹⁹. Bref, si « cinquante ans [étaient] passés », il faut ajouter que le souvenir du passé a conditionné profondément le futur car si « le risque de voir un gouvernement fragilisé a faibli [...] le second alinéa de l'article [précité] y veille »¹²⁰. On assiste ainsi à l'évolution d'un *Parlement muet* (1958 à 2008) à un *semi-Parlement* ou un *Parlement à parole conditionnée* à compter de 2008.

En effet, si l'introduction des résolutions parlementaires par le législateur constitutionnel pouvait permettre de surmonter la jurisprudence du Conseil, la réforme de 2008 en définitive a constitué une avance limitée pour les droits du Parlement par la voie de résolutions qui restent subordonnées à la volonté de l'exécutif qui a le dernier mot quant à leur vie ou leur mort. Effectivement, il appartient à son jugement discrétionnaire le choix de les inscrire à l'ordre du jour des assemblées, une mission qui traditionnellement en droit parlementaire revient à la Conférence des présidents et dont la constitutionnalisation implique une soustraction des fonctions attribuées à un organe du législatif et non pas de l'exécutif. Sur ce point, les dispositions organiques confèrent à la Conférence des présidents des prérogatives limitées car c'est seulement l'inertie gouvernementale qui empêche ce dernier de faire recours au deuxième alinéa de l'article en question, comme permet de le constater sur ce point l'article 3 de la loi organique du 15 avril 2009 : « Lorsque le gouvernement estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il informe de sa décision le président de l'Assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée. Aucune irrecevabilité ne peut être opposée après l'expiration de ce délai »¹²¹.

Mais mis à part cet aspect, il faut constater que l'alinéa 2 de l'article 34-1 constitue une disposition assez surprenante questionnant quant à la réelle séparation des pouvoirs car il accorde arbitrairement à un organe de l'exécutif la décision quant à la possibilité de discuter et de voter une telle résolution comme en témoignent les formules employées dans l'alinéa en question : « Sont irrecevables et ne peuvent pas être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolutions dont le gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qui contiennent des injonctions à son égard »¹²². De plus, le délai prévu par l'article 5 avant de voter la résolution accorde un certain avantage à l'exécutif et s'il est vrai qu'un vote immédiat de la résolution donnerait un avantage excessif aux oppositions, force est de constater que le délai de réflexion arrêté par le législateur organique est plus du double que celui prévu par la Constitution pour le vote de

la motion de censure (deux jours, Const., art. 49, al. 2) comme l'énonce l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi organique : « Une proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée moins de six jours francs après son dépôt »¹²³. Ce qui permet de constater que le souvenir des résolutions était bien présent dans la tête du législateur organique et ce même cinquante ans après, ce dernier prévoyant un délai bien supérieur à ceux prévus par le constituant en 1958.

Ainsi, si désormais on peut affirmer que l'Assemblée nationale a la possibilité de voter une résolution parlementaire se prononçant sur l'octroi d'une aide financière demandée au MES, cette possibilité dépend en dernier ressort du bon vouloir de l'exécutif. Face alors à une situation de division existant au sein de la majorité quant à la demande d'une aide financière, le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution deviendrait le meilleur allié de l'exécutif. En effet, devant une grande incertitude quant au résultat du vote, pouvant être défavorable à la majorité, il lui serait possible de déclarer *sic et simpliciter* irrecevable la résolution en s'appuyant sur le potentiel « rejet de la [résolution majoritaire] » tendant à donner le feu vert pour l'octroi de l'aide par la séance plénière mais aussi sur la potentielle « adoption de la [résolution de l'opposition] » tendant en revanche à s'opposer à l'aide en question. La formule verbale employée dans le deuxième alinéa « estime » laisse toute appréciation à l'exécutif. Enfin, l'incise finale contenue dans la fin de l'alinéa aiderait davantage l'exécutif pouvant considérer le vote de la résolution dangereuse s'apparentant à un vote mettant en cause sa responsabilité et utiliser cet argument pour la déclarer irrecevable, ou plus simplement l'écarter car constituant une *résolution fâcheuse pour l'exécutif* car contenant des directives qui par « leur adoption ou leur rejet sera[en]t de nature à mettre en cause sa responsabilité ou contenant des injonctions à son égard »¹²⁴.

Si donc avant 2008 la possibilité de voter des résolutions était impossible en raison de la jurisprudence du Conseil y faisant obstacle, mais aussi par le fait que le MES s'est construit *a posteriori* de la crise financière de 2008 et que donc il n'y a pas de MES sans crise financière, *a posteriori* de 2008 le vote d'une résolution sur une aide financière est désormais possible seulement si le gouvernement y consent. Ce qui bien entendu en subordonnant le vote de la résolution à une situation non

(115) X. Prétot, Commentaire de l'article 34-1 de la Constitution, in La Constitution de la République française, 3^e éd., Economica, 2008. 915, spéc. p. 924.

(116) V. Rapport J.-L. Warsmann, Document parlementaire AN n° 1009, 2 juill. 2008. 121.

(117) X. Prétot, *op. cit.*

(118) *Ibid.*, p. 923.

(119) *Ibid.*

(120) G. Carcassonne et M. Guillaume, *op. cit.*

(121) V. www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020521873/. C'est nous qui soulignons.

(122) C'est nous qui soulignons.

(123) C'est nous qui soulignons.

(124) C'est nous qui soulignons.

défavorable à l'exécutif n'est pas en mesure de garantir une pleine effectivité de l'exercice de la souveraineté nationale qui pourrait être empêchée par une demande d'irrecevabilité prononcée au terme de l'alinéa 2 de l'article 34-1 de la Constitution qui éviterait l'émergence de cette dernière par le vote émis par l'assemblée parlementaire.

Un autre outil pouvant servir pour le vote de l'aide financière du MES serait représenté par un vote rendu à l'issue d'une déclaration. Il s'agit là d'une possibilité désormais offerte par le nouvel article 50-1 de la Constitution introduit aussi par le législateur constitutionnel en 2008 disposant : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à un débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». En amont de l'introduction de cet article, le droit parlementaire ne prévoyait pas la possibilité pour l'Assemblée nationale d'émettre un vote, sur ce point l'article 132, alinéa 7, RAN disposait : « Aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu à l'occasion des déclarations prévues au présent article [...] ». Ce qui permettait d'observer qu'une telle rédaction « reflétait la doctrine de 1958 visant à limiter les votes politiques aux seuls cas où la responsabilité du gouvernement était explicitement engagée » et ce quand bien même « la discipline majoritaire a[vait] rendu vaine la crainte de mise en cause indirecte de cette responsabilité, tandis que l'expérience révélait les inconvénients d'un [...] droit [constitutionnel] si rigide [...] »¹²⁵. Ainsi s'explique l'introduction de cet article dans la Constitution.

En dépit des « rapprochements de [cet article avec] [l]es dispositions de l'article 34-1 de la Constitution », bien que ces deux articles ne sauraient être mis sur le même plan car « le régime des déclarations précisé par l'article 50-1 s'inscrit dans le cadre des rapports entre le Parlement et le gouvernement »¹²⁶, alors que « le mécanisme des résolutions institué par l'article 34-1 tend à doter les assemblées d'une fonction tribuncienne [même si] aux contours singulièrement imprécis »¹²⁷, la rédaction de l'article permet d'observer toujours une certaine prudence du législateur constitutionnel.

Certes, si les déclarations du gouvernement peuvent être rendues *motu proprio*, elles sont aussi à l'initiative des groupes parlementaires et c'est ainsi qu'« une assemblée peut être amenée à entendre une déclaration et à en débattre »¹²⁸ ce qui « n'est pas sans intérêt pour les groupes d'opposition »¹²⁹.

Néanmoins, il faut observer tout d'abord la possibilité pour le gouvernement de se « dérober à une telle demande »¹³⁰, ce dernier étant « libre de refuser la demande »¹³¹, comme permet de le constater la formulation initiale de l'article 50-1 régissant la procédure et la reconduisant à une simple faculté, *motu proprio* ou sous l'impulsion des groupes, sur laquelle il garde la maîtrise : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à un débat [...] »¹³². C'est en fonction donc de la situation parlementaire et des rapports

entre le gouvernement et les assemblées que ce dernier prendra sa décision, ce qui vaut *a fortiori* pour le vote sur la déclaration. D'une façon similaire à l'article 49, alinéa 4, de la Constitution, « Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale »¹³³, l'article 50-1 confère une telle prérogative à l'exécutif avec l'importante différence que cette possibilité vaut aussi pour l'Assemblée nationale comme il est possible de le déduire par l'incise initiale de l'article : « Devant l'une ou l'autre des assemblées [...] »¹³⁴.

Certainement une déclaration du gouvernement au titre de l'article 50-1 représenterait un outil valable pour permettre un vote parlementaire sur « un sujet déterminé » comme l'octroi d'une aide du MES face à l'Assemblée devant laquelle l'exécutif est responsable et étant l'expression de la souveraineté nationale. Cependant, bien que cette dernière ne soit pas assortie de conséquences juridiques en cas de vote défavorable comme le précise l'article 50-1, la rédaction de l'article n'est pas en mesure d'assurer une pleine effectivité de l'exercice de la souveraineté nationale. En effet dans ce cas d'espèce, celle-ci, se résumant à un vote de l'Assemblée nationale pour légitimer démocratiquement l'octroi d'aide susceptible d'avoir des conséquences pour l'avenir et donc sur le principe d'équité générationnelle, risquerait de se retrouver frustrée par des choix politiques purement discrétionnaires pouvant empêcher une telle délibération. S'il est vrai que bien avant l'introduction de cet article « le gouvernement [...] [a rendu] des déclarations purement informatives éventuellement suivies d'un débat, devant chacune des deux assemblées »¹³⁵, ce qui donc peut amener à s'interroger « sur l'utilité d'un tel article »¹³⁶ car « l'autorité de la Constitution n'ayant rien à gagner à la multiplication de dispositions qui relèvent [...] de la loi organique, sinon du règlement de chaque assemblée »¹³⁷, il faut observer qu'auparavant la nature de ces dispositions était plus flexible car elles étaient contenues dans des règlements parlementaires¹³⁸, la Constitution étant muette sur le sujet. Étant régies par les règlements parlementaires, leur sort dépendait d'une source plus flexible, la jurisprudence du Conseil susceptible de revirements lors du contrôle des règlements parlementaires.

(125) P. Avril, J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 419.

(126) X. Prétot, Commentaire de l'article 34-1 de la Constitution, *op. cit.*, p. 922.

(127) X. Prétot, Commentaire de l'article 50-1 de La Constitution de La République française, *op. cit.*, p. 1274.

(128) *Ibid.*, p. 1276.

(129) *Ibid.*

(130) *Ibid.*

(131) G. Carcassonne et M. Guillaume, *op. cit.*, p. 266.

(132) C'est nous qui soulignons.

(133) C'est nous qui soulignons.

(134) C'est nous qui soulignons.

(135) X. Prétot, *op. cit.*, p. 1277.

(136) *Ibid.*

(137) *Ibid.*, p. 1279.

(138) *Ibid.*, p. 1280, note 17.

C'est alors que l'absence d'une révision telle que celle de 2008, ou du moins l'absence de l'insertion des deux articles précités (Const., art. 34-1 et 50-1), eût été préférable et aurait pu permettre un revirement jurisprudentiel du Conseil quant aux résolutions parlementaires face aux nouveaux enjeux représentés à compter de 2012 par le Traité MES qui étaient loin d'être présents en 1959 mais qui certainement sont susceptibles de poser des questions quant à des atteintes aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale. En effet, la situation qui s'est mise en place à la suite de la révision de 2008 permet de constater que, par une crainte d'instabilité animant le droit constitutionnel français, on a mis en place une *rationalisation parlementaire excessive* qui ne permet pas de compenser, grâce à la protection du droit constitutionnel, certaines lacunes existant dans le Traité du MES. Bien au contraire, le droit constitutionnel risque d'aggraver certains aspects problématiques et de produire une situation assez délicate, où on assiste à un court-circuit induit par le droit constitutionnel (Const., art. 34-1 et 50-1), ces articles étant susceptibles d'empêcher l'émergence d'un acte parlementaire étant l'expression de la souveraineté nationale retrouvant dans la souveraineté parlementaire son ultime et plus parfaite consécration. Effectivement, si l'article 50-1 permet, tout en remettant à la discrétion de l'exécutif la possibilité d'émettre un vote sans conséquence néfaste pour l'exécutif, tel n'est pas le cas pour l'article 34-1 où justement, par la crainte d'un résultat défavorable dans le vote, l'irrecevabilité pourrait être prononcée à l'encontre d'une résolution financière sur le MES.

Face à cette situation, et pour résoudre la problématique précitée, on pourrait poser cette question : existe-t-il alors un droit constitutionnel inconstitutionnel ? Autrement dit, est-ce qu'il y a des limites auxquelles est subordonné le pouvoir constituant dérivé ?

Ces questions conduisent à s'interroger sur la présence de principes suprêmes soustraits à toute volonté de révisions futures, notamment la présence de droits qui « mériteraient, parce qu'ils seraient à la base de la conception de l'État de droit et de la démocratie, de se voir reconnaître une valeur supra-constitutionnelle »¹³⁹, donc « des principes qui s'imposeraient même au niveau du constituant »¹⁴⁰.

Une réponse positive en ce sens viendrait à notre avis du Préambule de la Constitution de 1958 contenant la déclaration de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004 qui donnent toute leur effectivité et leur sens au contrôle de constitutionnalité en France et qui ne sont pas à l'abri de velléités malicieuses du politique. En effet, durant les années quatre-vingt-dix, le sénateur Dailly, futur membre du Conseil, avait déposé une proposition qui visait à restreindre le bloc de constitutionnalité « aux [seuls] articles de la Constitution »¹⁴¹, donc un bloc de constitutionnalité quasiment neutralisé. C'est alors qu'il est possible de soutenir que les trois textes composant actuellement le bloc de constitutionnalité mentionnés dans le Préambule de la Constitution de 1958 contiennent des principes suprêmes qui échappent à l'article 89 et dont l'abrogation équivaldrait à la réduction du rôle du Conseil à un simple *chien de garde de l'exécutif*. D'ail-

leurs, comment serait-il possible de se débarrasser de ces textes si fondamentaux, ayant dominé l'ensemble de l'histoire constitutionnelle française, face auxquels le tout début du préambule se prononce avec une expression significative : « Le peuple français proclame 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 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 »¹⁴² ? L'attachement n'est-il pas un signe d'enracinement profond pour les générations futures ne pouvant faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle ?

En raison de leur caractère suprême, en présence d'une éventuelle révision constitutionnelle, il s'agirait de vérifier si les nouvelles dispositions constitutionnelles insérées n'entrent pas en conflit avec certains de ces articles.

En suivant cette démarche, il serait possible d'utiliser l'article 16 de la DDH, notamment sa référence au principe de « séparation des pouvoirs », pour affirmer que le second alinéa de l'article 34-1, ainsi que l'article 50-1, n'assurent pas une suffisante garantie de ce principe car ils accordent à un des deux pouvoirs une attribution de compétence relevant de l'autre lui accordant par ce fait un avantage excessif, et que donc ils se heurtent aux principes suprêmes contenus dans la DDH.

En conclusion de nos réflexions, on observe que le Traité du MES revêt des enjeux considérables quant à l'exercice de la souveraineté nationale. Dans le contexte français, ces défis s'accompagnent de ce qu'on pourrait nommer les *limites inhérentes au parlementarisme rationalisé* dont les excès (Const., art. 34-1 et 50-1) sont susceptibles d'entraîner des conséquences non négligeables lorsqu'entrent en jeu des organismes internationaux risquant de concurrencer et mettre à dure épreuve une telle souveraineté.

Il est cependant pourtant curieux d'observer qu'une telle révision, mise en place à deux voix d'écart et animée par le souci de moderniser et de « rééquilibrer le fonctionnement des institutions » en insistant notamment sur un « rôle du Parlement renforcé », ait pu aboutir à l'insertion des articles 34-1 et 50-1. En effet, face à ces outils, en répondant à la question sur un renouveau du rôle du Parlement, la meilleure réponse serait « Oui... mais » ou plutôt « Oui... si le gouvernement y consent ». Des affirmations qui, si elles valent de manière générale, revêtent une importance bien majeure face à des enjeux considérables comme ceux représentés par le MES.

Il faut alors espérer en conclusion que l'ensemble de ces craintes s'avèrent manifestement excessives bien que le

(139) J. Robert, La garde de la République, Le Conseil Constitutionnel, raconté par l'un de ses membres, PLON 2000. 190.

(140) *Ibid.*

(141) D. Schnapper, Une sociologie au Conseil Constitutionnel, Gallimard, 2010. 103.

(142) Préambule de la Constitution de 1958, c'est nous qui soulignons.

contrôle de constitutionnalité préventif œuvre de manière abstraite et objective. Dans cette perspective, étant déconnecté de toute situation juridique concrète, il est du devoir du juge de passer au tamis tous les aspects même ceux théoriques risquant de postuler des problèmes de constitutionnalité, comme l'affirme le doyen Escarras qui observe que le Conseil « statue sur la loi comme droit *potentiellement vivant* et non sur la loi comme droit vivant [...] »¹⁴³ comme c'est le cas dans le contrôle *a posteriori*. En plus, tout en ayant une nature préventive, il y a une différence entre le contrôle de constitutionnalité des lois et le contrôle de constitutionnalité des traités. Si, en effet, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois il est possible de mettre en œuvre « la technique de divisibilité des dispositions [législatives] », cela « n'est pas transposable au contrôle des engagements internationaux »¹⁴⁴. En outre, si pendant le contrôle de constitutionnalité des lois le Conseil, entre une censure et une conformité à la Constitution, a la possibilité d'émettre une réserve d'interprétation, cette possibilité technique n'est pas offerte lors du contrôle des engagements internationaux. Ce qui fait que « le sens d'un engagement international échappe au contrôle du Conseil »¹⁴⁵.

C'est alors qu'en l'absence de l'insertion des articles précités dans la Constitution et au regard de l'ensemble des arguments que nous avons développés, le Conseil saisi sur le Traité MES n'aurait pas pu autoriser la ratification du Traité en raison de son impossibilité d'émettre des réserves d'interprétation. Ce qui aurait certainement eu un effet suspensif sur le Traité aboutissant à trois résultats possibles : une révision constitutionnelle tendant par exemple à insérer dans la Constitution un article précisant que « la République reconnaît le Mécanisme européen de stabilité prévu par l'article 136, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ; une renégociation de ses dispositions dans une nouvelle version du Traité MES prévoyant *expressis verba* un vote parlementaire quant à l'octroi des aides financières, donc prévoyant en son sein des dispositions allant dans le sens des critiques formulées par le Conseil pendant son contrôle ; enfin, en cas d'échec de la révision, la décision de la France de ne pas ratifier le Traité.

Comme on peut le constater il s'agit de résultats non négligeables sur lesquels pèse fortement l'absence de saisine du Conseil. En effet, non seulement le Conseil a affirmé que la jurisprudence sur l'État d'urgence en Nouvelle-Calédonie lui permettant de contrôler la constitutionnalité d'une loi déjà promulguée lorsque « les dispositions législatives la modifient, la complètent ou affectent son domaine »¹⁴⁶ n'est pas applicable lors d'un contrôle de constitutionnalité « d'un traité nouveau

qui modifie un ou plusieurs traités antérieurs [...] » sauf « pour les dispositions ajoutées [qui] peuvent être contrôlées »¹⁴⁷, mais cette exclusion vaut aussi *a posteriori* lors d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)¹⁴⁸. Ce qui offre donc « aux traités en vigueur [et non contrôlés] une sorte d'immunité [juridictionnelle] »¹⁴⁹ en vertu de la règle *pacta sunt servanda* car « dans l'ordre national, plus encore qu'ailleurs, la sécurité juridique doit être sauvegardée »¹⁵⁰.

C'est alors que décidément les voies d'accès au Conseil semblent être épuisées. Il reste en définitive une toute petite porte étroite, concernant la PCCL introduite par le Traité modificatif du MES en 2021 et il s'agirait bien là d'« une nouvelle disposition ajoutée » ne figurant pas dans le Traité initial de 2012.

Cependant, l'absence de saisine en 2021 ne permet d'avoir aucune réponse définitive sur ce sujet. Si ce n'est que pour dire que peut-être il s'agit là encore d'une occasion manquée. À la postérité le jugement ardu. Pour ce qui nous concerne, il faut observer que si le contrôle prévu par l'article 54 permet de vérifier qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale, en présence d'un contrôle facultatif cette atteinte est simplement remise au volontarisme des autorités politiques, et ce même en présence de dispositions qui *ictu oculi* seraient susceptibles de porter atteinte mais qui échapperaient au contrôle du Conseil. ☹

(143) J. C. Escarras, Sur deux études italiennes : de la communicabilité entre systèmes italien et français de justice constitutionnelle, Cahiers du centre du droit et politiques comparés, Université de Toulon et du Var, vol. 3, 1988. 15. C'est nous qui soulignons.

(144) C. Mague, Le Conseil Constitutionnel et le contrôle du droit supranational, Pouvoirs, n° 105, 2003/2, p. 60.

(145) *Ibid.*

(146) Cons. const., 25 janv. 1985, n° 85-187 DC, consid. 10.

(147) P. Gaia, R. Ghevontian, F. Melin-Soucramanien, E. Oliva et A. Roux, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, 19^e éd., Dalloz, 2018. 401.

(148) CE, 14 mai 2010, n° 312305, *Sénad B.*, Lebon ; AJDA 2010. 1048 ; *ibid.* 1355, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; D. 2010. 1229, chron. P. Fombeur ; *ibid.* 1234, chron. P. Cassia et E. Saulnier-Cassia ; RFDA 2010. 458, note P. Gaia ; *ibid.* 709, concl. J. Burguburu ; *ibid.* 2011. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier ; Constitutions 2010. 389, obs. A. Levede ; *ibid.* 2011. 117, obs. V. Tchen ; Rev. crit. DIP 2011. 1, étude D. Simon ; RTD civ. 2010. 499, obs. P. Deumier ; RTD eur. 2010. 975, chron. D. Rittleng, J.-P. Kovar et A. Bouveresse ; cités par P. Gaia, R. Ghevontian, F. Melin-Soucramanien, E. Oliva et A. Roux, *op. cit.*, p. 403.

(149) *Ibid.*, p. 401.

(150) C. Mague, *préc.*, p. 61.