

RÉFLEXIONS SUR LES INCIDENCES CONSTITUTIONNELLES DE L'APPROFONDISSEMENT DE L'UEM.

Hicham RASSAFI-GUIBAL

Docteur en droit public,

Université du Luxembourg, DEIS, Institut Robert Schuman

Université de Valenciennes

L'Union européenne se situe à la croisée des chemins. Les critiques contre ses lacunes démocratiques ont explosé durant le délicat exercice de gestion de crises budgétaires, financières et économiques. Plusieurs voix se sont élevées contre un système de gouvernance économique qui serait « *post-démocratique* »¹ ou « *a-démocratique* »². Il est vrai qu'en cette matière, un profond renouvellement des instruments juridiques a été opéré, souvent dans l'urgence³. Ces développements ont suivi deux axes : d'un côté, on a assisté à un approfondissement sans précédent de la compétence en matière de coordination des politiques économiques et de la surveillance budgétaire. La crise des années 2008-2010 a largement contribué à faire de l'Union le seul instrument efficace de résilience. La diffusion de la crise financière dans l'économie réelle a précipité l'extension du processus de réponse de la BCE vers les institutions et mécanismes dédiés à la gouvernance économique. De nombreux

¹ J. HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, Paris, NRF Essais, Gallimard, 2011.

² S. HENNETTE, T. PIKETTY, G. SACRISTE et A. VAUCHEZ, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017. Voir ég. M. AGLIETTA et N. LERON, *La double démocratie. Une Europe politique pour la croissance*, Paris, le Seuil, 2017, parmi tant d'autres.

³ En témoignent les nombreux écrits, et parmi eux : F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire*, CDE, 2012, pp.17 et s. et 419 et s. ; S. de LA ROSA, F. MARTUCCI et E. DUBOUT (dir.), *L'Union européenne et le fédéralisme économique*, Bruxelles, Burylant, 2015 ; F. MARTUCCI, *Que reste-t-il de la souveraineté budgétaire de l'État membre de l'Union ?*, in JM. SOREL et R. CHEMAIN (dir.), *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ?*, Paris, Éd. Pérone, IREDIES – CEDIN, coll. Cahiers internationaux, 2013, pp. 93-119 ; J.-V. LOUIS, *La nouvelle « gouvernance » économique de l'espace euro*, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 405-427 ; X. CONTIADES (dir.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2013 ; P. SOLDATOS, *Déficit politico-institutionnel d'une zone euro asymétrique*, in *L'Europe bancaire, financière et monétaire. Liber amicorum Blanche Sousi*, Paris, RB Éditions, 2016, pp. 229 – 240.

instruments ont été adoptés : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), Traité sur le Mécanisme européen de stabilité, six-pack⁴, two-pack⁵ sont les plus importants.

Parallèlement à cela, le deuxième caractère du développement de la gouvernance économique réside dans une réelle perte de lisibilité des instruments de droit mobilisés. Sans même aborder la question du « jargon » économique développé, très souvent ardu et aride⁶, la multiplication de ces instruments et la variabilité de leur forme complexifie la lecture de cette matière. Apparaissent ainsi des « recommandations »⁷, auxquelles le TFUE, en vertu de son article 288 TFUE, dénie tout caractère contraignant juridiquement, mais qui caractérisent à la fois une forte contrainte politique⁸ et un prélude à l'adoption de sanctions substantielles⁹ ; des actes juridiques reconnaissables et *a priori* techniques¹⁰ qui sont en réalité mus par des choix politiques ; des développements en parallèles, de traités relevant formellement du droit international qui conditionnent les modalités d'exercice par les États membres et les institutions de l'Union des pouvoirs et compétences qu'ils tirent du droit primaire¹¹ ; des actes de droit pleinement contraignants, à l'instar du traité SCG, dont certaines dispositions sont violées de façon systématique et répétée, pour des questions d'opportunité politique, et sans sanction¹².

⁴ Le "six-pack" est le nom donné à un ensemble de cinq règlements et une directive entrés en vigueur le 13 décembre 2011 : règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro* ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro* ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques* ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 *sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques* ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 8 novembre 2011 *modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs* ; directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 *sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres*.

⁵ Le "two-pack" est le nom donné à un ensemble de deux règlements adoptés par le Parlement européen et le Conseil en mai 2013 : règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 *relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière* ; règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 *établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*.

⁶ F. MARTUCCI, *Jargon économique, mutation normative et outils légistiques*, in F. PERALDI-LENEUF et S. de LA ROSA (dir.), *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Paris, Éd. Pédone, coll. Cahiers européens, n°5, 2013, pp.69 -96.

⁷ Art. 126 TFUE

⁸ Dans la graduation des sanctions, l'article 126§8 TFUE la publication des recommandations adoptées par le Conseil en application de l'article 126§7 TFUE est considéré comme une forme de sanction consécutive à l'inaction de l'État membre concerné.

⁹ En application de l'article 126§11 TFUE, par lequel le Conseil peut contraindre un État membre à transmettre des informations complémentaires, inviter la BEI à revoir ses conditions de prêts ou encore à imposer des sanctions financières.

¹⁰ Art. 126 §6 TFUE.

¹¹ Notamment le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, signé à Bruxelles le 3 mars 2012.

¹² Bien que l'article 13 TSCG prévoit la tenue régulière, « et au moins deux fois par an », de Sommets de la zone euro, réunissant les chefs d'État et de gouvernement de la zone Euro, pendant de l'Eurogroupe, aucun de ces sommets ne s'est tenu depuis 2 ans. Les raisons sont à chercher dans le refus de l'Allemagne d'y aborder une éventuelle discussion sur la renégociation de la dette grecque.

Ce développement foisonnant et hétérogène interroge sur le caractère démocratique de la gouvernance économique. La démocratie est une valeur partagée par les États membres, et constitue une condition préalable à toute adhésion¹³. Du reste, tous les États membres de l'Union sont également États parties à la Convention européenne des droits de l'Homme. Le manque de lisibilité juridique, couplée à l'approfondissement et au développement « hors les traités » des instruments juridiques légitime cette interrogation. En France, la Constitution du 4 octobre 1958 proclame en son article 1^{er} « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ». L'article 4 rappelle que les partis et groupements politiques « *doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* » et qu'il appartient à la loi de « *garantir les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». En outre, la « *forme républicaine du Gouvernement* » est protégée de toute révision constitutionnelle par l'article 89 al. 5¹⁴.

Les relations entre l'ordre juridique interne et l'ordre européen ont connu des évolutions certaines. D'abord fondée sur le droit international commun¹⁵, la participation aux Communautés, puis à l'Union jouit, depuis la loi constitutionnelle du 25 juin 1992¹⁶, d'un fondement spécial établi au titre XV du texte constitutionnel de 1958. Le contrôle du Conseil est différencié selon qu'il est saisi sur le fondement de l'article 54 de la Constitution de la possibilité de ratification d'un instrument de droit primaire, ou sur le fondement des articles 61 ou 61-1, de la validité de la transposition d'un acte de droit dérivé¹⁷.

Dans le premier cas, il exerce son contrôle en suivant un raisonnement dont la formulation est stabilisée depuis 2004¹⁸ : il reconnaît le fondement spécifique de l'article 88-1 C, mais ajoute que « *lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle* ». Dans le second cas, il reconnaît un fondement constitutionnel à l'obligation de transposition¹⁹ mais ajoute que « *la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité*

¹³ Art. 49§1 TUE qui renvoie à l'article 2 du même traité.

¹⁴ J.-P. DEROSIER, *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne. Étude comparée Allemagne ? France, Italie*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle, 2015, pp. 246 – 254.

¹⁵ En témoigne la toute première décision du Conseil ayant eu à apprécier la compatibilité d'un acte européen à la Constitution : CC, 19 juin 1970, *Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions des États membres par des ressources propres aux Communautés*, n°70-39 DC dans laquelle il admet la compatibilité de la décision, lue comme présentant le « *caractère d'une mesure d'application* » de traités qui « *ont été régulièrement ratifiés et publiés et sont, dès lors, entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution* ».

¹⁶ Loi n° 92-554 ajoutant à la Constitution un titre : « *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* ».

¹⁷ Le Conseil conditionne toutefois cet examen dans le cadre de la QPC à « *la mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* », de façon cohérente avec son contrôle au titre de l'article 61 C : CC, 17 décembre 2010, *M. Kamel D (Transposition d'une directive)*, n°2010-79 QPC ; CC, 4 avril 2014, *Société Sephora (Conditions de recours au travail de nuit)*, n°2014-373 QPC.

¹⁸ CC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, n°2004-505 DC.

¹⁹ CC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, n°2004-496 DC.

*constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti »*²⁰. Ce faisant, le Conseil admet largement la participation à l'Union, mais préserve la primauté de la Constitution dans l'ordre interne et refuse d'être totalement dessaisi du contrôle de la participation à l'Union.

Au vu des implications sans cesse plus importantes de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire dans la vie politique, économique et sociale de la Nation, il est nécessaire de saisir le positionnement, *de facto* et *de jure*, du Conseil constitutionnel.

L'analyse de la jurisprudence du Conseil, mise en perspective historique et européenne, démontre qu'il demeure particulièrement en retrait de l'appréciation des conditions de fonctionnement de la gouvernance économique européenne. Cette conclusion émerge tant du désintérêt apparent du Conseil sur les conséquences de cette évolution (I-) que du constat d'une forme d'inefficacité de ses moyens de contrôle (II-).

I - Une évolution de l'UEM demeurée aveugle au Conseil constitutionnel

Les développements évoqués de l'UEM ont conduit à un profond déplacement du centre de gravité politique. La détermination des politiques budgétaires et économique est le sujet d'une force centrifuge qui déplace les modalités d'exercice de la souveraineté nationale vers l'Union (A-). Face à cela, le Conseil continue d'adopter une position frappée d'un formalisme réel, qui lui fait manquer l'opportunité de saisir l'essentiel de ces évolutions (B).

A- Un déplacement du centre de gravité de l'exercice de la souveraineté

En droit interne, depuis la Révolution, a toujours existé un principe selon lequel le Parlement détient une position prééminente dans l'adoption et le contrôle des lois de finance. Ce principe est explicité à l'article 14 de la DDHC. Cependant, ces règles ont plutôt été conçues comme des règles de compétences et non des règles de fond²¹. L'irruption du droit européen tend à faire peser des contraintes sur les organes constitutionnels internes et, qui plus est, dans des domaines qui dépassent le strict cadre budgétaire. Selon certains auteurs, ce ne sont pas tant les prérogatives du « *Parlement considéré en tant que tel* » qui sont atteintes que les capacités d'action du « *triptyque formé par le chef de l'État, le gouvernement et la majorité parlementaire* »²².

Les dispositions du droit primaire relative à l'exercice des compétences en matière économique sont demeurées inchangées depuis de le Traité de Maastricht²³. Les dispositions de droit dérivé

²⁰ CC, 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, n°2006-543 DC.

²¹ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. Manuel 2014, 35^{ème} éd. pp. 696-697.

²² Ibid. p. 699.

²³ À l'exception de l'article 136 TFUE qui a été modifié afin de permettre la création du Mécanisme européen de stabilité.

ont, quant à elles, été très profondément aménagées et modifiées dans la période récente. Deux règlements de 1997 ont organisé les premières modalités de surveillance multilatérale budgétaire et de coordination des politiques économiques. Mais l'activité normative la plus intense trouve sa place dans les réponses apportées par l'Union et les États membres aux crises débutées en 2008.

Sans qu'il soit nécessaire de revenir en détail sur ces évolutions majeures²⁴, certains traits caractéristiques peuvent être mentionnés.

En premier lieu, sur le fond, on note une tendance à la « globalisation » des approches budgétaires et de politique économique. Le Règlement 1176/2011²⁵ organise des mécanismes de prévention et de correction des déséquilibres macro-économiques. Ils sont fondés sur l'idée qu'il est impératif de garantir « *le respect des principes directeurs que sont la stabilité des prix, le maintien de finances publiques et de conditions monétaires saines et soutenables et la stabilité de la balance des paiements* »²⁶. La coordination des politiques économiques n'est ainsi pas tout à fait déconnectée des inquiétudes budgétaires.

À en croire la doctrine la plus autorisée, la conclusion est sans appel : « *La surveillance ne se cantonne plus au seul domaine budgétaire : elle englobe désormais l'ensemble de la politique économique des États membres, confirmant ainsi la communautarisation rampante de la politique économique que seule la lettre de l'article 120 TFUE réserve encore, de manière illusoire à la compétence étatique* »²⁷. Le mécanisme qui autorise un tel approfondissement, non de la compétence d'un point de vue littéral, mais par sa pratique, est celui d'une « *approche globale* » de la surveillance budgétaire et de la coordination des politiques économiques : « *L'ensemble de ces instruments récemment adoptés témoigne de la nouvelle approche en matière économique : englobant à la fois les politiques budgétaires et économiques nationales, elle consiste également en un contrôle accru opéré sur les États, et notamment les États de la zone euro, par les institutions de l'Union* »²⁸.

En second lieu, on a assisté à un renforcement du contrôle des institutions européennes sur les politiques intérieures. L'élément, parmi d'autres, le plus pertinent réside probablement dans l'instauration d'une procédure de dialogue États membres – Union unique et générale. Elle

²⁴ Voir not. F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire*, CDE, 2012, pp.17 et s. et 419 et s. ; S. de LA ROSA, F. MARTUCCI et E. DUBOUT (dir.), *L'Union européenne et le fédéralisme économique*, Bruxelles, Burylant, 2015 ; J.-V. LOUIS, *La nouvelle « gouvernance » économique de l'espace euro*, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 405-427 .

²⁵ préc.

²⁶ Ibid, cons 1.

²⁷ F. MARTUCCI, *Que reste-t-il de la souveraineté budgétaire de l'État membre de l'Union ?*, in JM. SOREL et R. CHEMAIN (dir.), *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ?*, Paris, Éd. Péronne, IREDIES – CEDIN, coll. Cahiers internationaux, 2013, pp. 93-119 et spéc. p. 110.

²⁸ L. CLEMENT-WILZ, *Essai de délimitation de la compétence économique de l'Union à l'aune des « mesures anti-crise »*, in S. de LA ROSA, F. MARTUCCI et E. DUBOUT (dir.), *L'Union européenne et le fédéralisme économique*, préc., pp. 101 -117 et spéc. p. 112.

prend la forme d'un « semestre européen »²⁹. Le Règlement 473/2013³⁰ lie l'examen dans le cadre du semestre européen du dialogue en matière économique à la surveillance des budgets³¹.

De plus, l'exigence d'anticipation précoce des difficultés est affirmée. Le Règlement 1176/2011 sur les déséquilibres macro-économiques prévoit notamment, en son article 3, un « mécanisme d'alerte ». La Commission est donc chargée de la réalisation de rapports annuels prenant en compte « panier » d'indicateurs jugés pertinents³². À la suite de ce rapport, en cas de constat de déséquilibres, le volet préventif est renforcé, par l'adoption, notamment, de recommandations du Conseil. Une détérioration de la situation macro-économique entraîne l'adoption de mesures correctives et leur suivi dans le cadre d'une procédure concernant les déséquilibres excessifs³³.

Il est vrai, cependant, que les moyens d'action de l'Union sont proportionnels à la dégradation des finances publiques des États membres. Le dérapage caractérisé des finances publiques entraînant un risque de défaut souverain majeur constitue une situation qui impose des mesures bien plus contraignantes. Avec l'introduction du traité MES³⁴, la solidarité européenne est désormais conditionnée au respect de mesures drastiques. Ce principe de « *stricte conditionnalité* »³⁵ impose de n'accepter d'aide que sous réserve du respect d'engagements de réformes économiques adaptées. Concrètement, le Conseil des gouverneurs du Mécanisme mandate la Commission européenne, « *en liaison avec la BCE* »³⁶, et avec le FMI³⁷ à négocier la conditionnalité de politique économique dont est assortie chaque assistance financière. Ce triptyque dénommé « *Troïka* » et s'est révélé particulièrement tenace, notamment dans le cas de la Grèce³⁸. Il est vrai que les pays en crise ne sont pas tenus d'accepter les conditions posées par la Troïka ; mais il est tout à fait exact de souligner que « *les parlements nationaux consultés ont dû choisir entre finir par faire défaut sur leur dette et accepter le protocole d'accord négocié entre la troïka et les autorités nationales* »³⁹. La contrainte n'est donc pas ici juridique, mais économique.

²⁹ Prévu à l'article 2 *bis* du Règl. 1466/97, issu de l'art. 1^{er} du Règl. 1175/2011.

³⁰ Règlement (UE) no 473/2013 du parlement européen et du conseil du 21 mai 2013 *établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*.

³¹ Art. 1 « *Le présent règlement définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques* » : voir ég. Art 4 sur le calendrier budgétaire commun.

³² Ibid. art. 4.

³³ Ibid. Ch. III.

³⁴ Traité signé le 11 juillet 2011 à Bruxelles.

³⁵ Art. 3 et 12 TMES.

³⁶ Art. 5 §6 sous g) TMES.

³⁷ Art. 13§3 TMES.

³⁸ « *En termes politiques, les conditions imposées par la 'Troïka' sont telles qu'il n'est pas exagéré de conclure à la fin de la souveraineté économique de la Grèce : la politique économique est quasiment placée sous tutelle. En termes juridiques, la Grèce a constitué le laboratoire de dispositifs visant à contrôler la conduite par l'État de sa politique économique* », F. MARTUCCI, *Que reste-t-il de la souveraineté budgétaire de l'État membre de l'Union ?*, préc. p. 117.

³⁹ Parlement européen, *Le rôle et les activités de la Troïka dans les pays de la zone euro*, Résolution du 13 mars 2014, 2013/2277 (INI), pt.56.

C'est d'ailleurs tout le sens de la gouvernance économique que d'allier des contraintes juridiques, économiques et politiques. Le caractère éminemment intergouvernemental de la compétence et l'exigence de préservation des souverainetés nationales semblent justifier cette approche « mixte ». L'organe central devient le Gouvernement chargé d'assurer la compatibilité de sa politique économique et des budgets avec les exigences tant des institutions européennes, Conseil en tête, et son Parlement national. Dans les cas extrêmes, l'arbitrage se fait au détriment de ce dernier. Si cette logique se combine assez harmonieusement⁴⁰ avec le parlementarisme rationalisé⁴¹, il appartient toutefois au Conseil constitutionnel de vérifier que la pérennité de l'équilibre posé par le texte constitutionnel ne soit pas atteint par l'évolution de l'UEM. Francis QUÉROL affirme justement que « *Ne pas en prendre conscience serait passer à côté d'un événement majeur tant la consécration du semestre européen constitue une révolution budgétaire* »⁴². Face à cela, le Conseil constitutionnel adopte une position très en retrait et excessivement formaliste.

B- Une position formaliste du Conseil constitutionnel

Dans sa décision préalable à la ratification du Traité de Maastricht, le Conseil avait jugé que « *La mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un État membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »⁴³, ajoutant que le texte conventionnel s'avérait inconstitutionnel « *en tant qu'il prévoit l'établissement d'une union économique et monétaire comportant à terme une monnaie unique* ». La dimension attachée à la coordination des politiques économiques et à la surveillance budgétaire – le pilier « économique » de l'UEM – n'avait pas été saisie dans ses conséquences sur la souveraineté⁴⁴. En réalité, de façon générale, le Conseil constitutionnel est beaucoup plus attentif à la préservation de la souveraineté externe de la France⁴⁵ qu'aux effets des traités européens sur

⁴⁰ C'est d'ailleurs le sens du mécanisme principal d'intervention du Parlement dans les débats législatifs européens. En application de l'article 88-4 C, le Parlement peut adresser des résolutions au Gouvernement, essentiellement pour lui demander de défendre une position déterminée. Désormais, le Parlement peut également s'adresser directement aux institutions de l'Union, en application de l'article 88-6C, mais uniquement sur la question de la subsidiarité de la mesure législative envisagée au niveau européen et non sur le fond du projet.

⁴¹ Qui peut être défini ainsi « *Rationaliser le parlementarisme, c'est introduire dans la Constitution des dispositifs qui renforcent la position du gouvernement vis-à-vis du Parlement, et qui peuvent pallier l'absence d'une véritable majorité parlementaire* » : F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, préc. p. 398. Voir pour une analyse spécifique : A. FAYE, *La Constitution de 1958 met-elle en œuvre un modèle de régime parlementaire ?*, in s. SEGALA et S. AROMATARIO (dir.), *Les modèles constitutionnels*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 153- 177. En matière budgétaire, l'article 41 C renforce cette idée.

⁴² F. QUÉROL, *De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau*, RFFP, 2012.147. Sa conclusion mérite également d'être reproduite « *Le processus d'intégration européenne contribue donc doublement à faire émerger un droit budgétaire nouveau : il replace la discipline budgétaire au cœur du droit budgétaire et celui-ci est, à son tour, au cœur de la coordination européenne des politiques économiques laquelle en sort renforcée. Force est donc de constater que la vision, purement, nationale du droit budgétaire a vécu au profit d'un système plus intégré, plus solidaire, plus européen et, il faut l'espérer, plus à même de déboucher sur une gestion plus saine et plus moderne des finances publiques* ».

⁴³ CC, 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, n°92-308 DC, § 43.

⁴⁴ Ce point est d'ailleurs souligné dans le rapport

⁴⁵ C'est au regard des conditions d'exercice de la souveraineté externe qu'il juge inconstitutionnel le Traité de Maastricht (franchissement des frontières), etc. Décisions n° 92-308 DC précitée du 9 avril 1992, cons. 4, n° 97-

les condition de l'exercice de la souveraineté interne⁴⁶. Par ailleurs, lorsqu'il porte un regard sur le fonctionnement interne de l'Union, le Conseil reste centré sur le contrôle de l'équilibre au sein du Conseil. Dans sa décision sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe⁴⁷, il a jugé que les « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » seraient affectées par la modification des règles de vote au sein du Conseil (abandon de l'unanimité au profit de la majorité qualifiée dans les matières de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que de la politique étrangère et de sécurité commune). Ce faisant, le Conseil reste excessivement protecteur de l'État et non des citoyens. Il ne considère pas non plus le Parlement européen comme un organe démocratique⁴⁸, comme d'ailleurs la Cour constitutionnelle allemande⁴⁹.

Cette optique n'est pas propre au Conseil constitutionnel. Un retour sur le processus de création et d'intégration de l'Union économique et monétaire éclaire le sens de la réception qui en a été faite en France. Dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle visant à permettre la ratification du Traité de Maastricht, le sénateur LARCHÉ minimise l'influence de l'Union économique et monétaire sur les prérogatives du Parlement⁵⁰ et le Gouvernement⁵¹. Dans le

394 DC du 31 décembre 1997, *Traité d'Amsterdam modifiant le traité de l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certaines des actes connexes*, cons. 22°, n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité instituant une Constitution pour l'Europe*, cons. 7, n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, cons. 9. Demeure l'exception notable du droit de vote des citoyens européens résidant en France et la question de la citoyenneté européenne. Toutefois, il s'agit plus de la détermination du souverain que des modalités d'exercice de la souveraineté.

⁴⁶ Il n'existe, sauf erreur ou omission, qu'une seule décision dans laquelle le Conseil constitutionnel apprécie les effets du droit européen sur les prérogatives du Parlement : CC, 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, n°76-71 DC : « *Considérant que l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des Etats membres à l'Assemblée des communautés européennes n'a pour effet de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République et, notamment, du Parlement* ».

⁴⁷ CC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, n° 2004-505 DC.

⁴⁸ CC, 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne*, préc., § 20 : « *Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables, soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d'opposition, soit en conférant un pouvoir de décision au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir propre d'initiative* ».

⁴⁹ BvE, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, 30 juin 2009.

⁵⁰ Rapport n° 375 (1991-1992) de M. Jacques LARCHÉ, fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 mai 1992, p. 75 : « *Le Conseil statue en pareil cas à la majorité des deux-tiers, les voix du représentant de l'État membre concerné étant exclues. Ce dispositif ne représente pourtant pas une véritable atteinte, mais plus simplement l'instrument du respect des dispositions librement consenties par les Etats en vue de la réalisation d'objectifs communs. Cet instrument ne peut, par définition, fonctionner à l'unanimité dans la mesure où celle-ci supposerait que l'État membre défaillant accepte lui-même de s'infliger les sanctions encourues du fait de son déficit excessif. En fait, ce mécanisme de discipline communautaire s'apparente plus à un processus juridictionnel international auquel la souveraineté nationale peut adhérer sans renoncer pour autant à ses prérogatives essentielles* ».

⁵¹ Ainsi note-t-il : « *En matière de politique économique, il apparaît que ces contraintes s'analysent pour l'essentiel en la réalisation d'objectifs désormais déterminés en commun sur la base des dispositions du Traité. On peut, certes, considérer que ces objectifs ainsi assignés à la France restreignent d'autant la portée de l'article 20 de la Constitution, puisque le Gouvernement n'aura plus la même latitude qu'à l'heure actuelle pour déterminer et conduire la politique de la Nation, mais les modalités retenues pour cette restriction des*

premier cas, il assimile le mécanisme de sanction établi à l'ancien article 104 TCE (actuel 126 TFUE) « à un processus juridictionnel international auquel la souveraineté nationale peut adhérer sans renoncer pour autant à ses prérogatives essentielles ». Dans le second, bien qu'il exprime des réserves à l'intégrité de l'article 20 de la Constitution, aux termes duquel le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, il conclut que « les modalités retenues pour cette restriction des compétences nationales ne paraissent pas de nature à menacer les fondements même de la souveraineté ».

Le Conseil avait été saisi une seconde fois à cette époque, après la révision constitutionnelle de 1992⁵². Les auteurs de la saisine soutenaient que « de nombreuses stipulations du traité ont pour objet de priver le Parlement d'un certain nombre de ses compétences au profit des organes communautaires ». Ils estimaient que le traité portait « atteinte aux prérogatives des représentants du peuple » et qu'en conséquence, les articles 3 et 34, non modifiés, interdisaient toujours une ratification du traité⁵³. C'est la seule fois où les dispositions relatives à la souveraineté étaient soulevées à l'encontre de l'Union économique et monétaire. Mais, là encore, le contrôle est demeuré focalisé sur le principe d'une monnaie commune, et non sur les aspects budgétaires non plus que sur la coordination des politiques économiques.

L'audace du Conseil constitutionnel dans sa décision relative au TSCG réside dans le fait de l'avoir considéré comme un traité intégré à l'ordre juridique européen. Son contrôle a opportunément consisté à apprécier le TSCG en tant qu'instrument lié à la mise en œuvre des engagements français à la participation à l'Union européenne. Ainsi, la décision est rendue au visa de l'article 88-1. Il adapte d'ailleurs sa formule itérative liée à la participation à l'Union : il applique ce cadre d'analyse aux « engagements souscrits à cette fin ou en étroite coordination avec cette fin »⁵⁴ et non plus uniquement aux « engagements souscrits à cette fin »⁵⁵. De sorte que la Conseil le sens à donner au titre XV relatif à l'Union européenne : « ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente »⁵⁶. Or, bien que le Conseil rappelle les limites issues de sa décision de 2004⁵⁷, il semble suivre la logique qui avait prévalu à la solution de la décision 92-312⁵⁸, postérieure à l'adoption du titre XV de la Constitution. Son raisonnement suit deux

compétences nationales ne paraissent pas de nature à menacer les fondements même de la souveraineté, et n'ont d'ailleurs pas été déclarées contraires à la Constitution », Ibid. p. 74.

⁵² Loi constitutionnelle du 25 juin 1992.

⁵³ CC, 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, n°92-312 DC.

⁵⁴ CC, 9 août 2012, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, n°2012-653 DC, §10.

⁵⁵ CC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, §7.

⁵⁶ CC, 9 août 2012, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, n°2012-653 DC.

⁵⁷ 2004-505.

⁵⁸ CC, 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, §19 : « Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles

temps : d'abord, il affirme que les stipulations examinées ne font que « renforcer » les dispositions des Traités européens, et notamment, l'article 126 TFUE, auquel la France est déjà soumise. Ensuite, il rappelle que, dans sa décision de 92-308⁵⁹, il n'avait soulevé aucune contrariété de la coordination des politiques économiques et de la prohibition des déficits, laissant d'ailleurs totalement sous silence cette « jambe » de l'UEM. Comme l'ont noté certains auteurs : la décision apparaît bel et bien « *plus tactique que juridique* »⁶⁰. En d'autres termes, cette « *décision ne peut être comprise que si l'on raisonne en termes d'opportunité politique* »⁶¹.

La doctrine s'est essentiellement focalisée sur le choix « découvert » par le Conseil pour permettre la ratification du traité. En interprétant le traité à l'aune d'une alternative entre la constitutionnalisation de la « règle d'or » d'équilibre du budget et le recours à un autre mécanisme pleinement effectif, le Conseil a autorisé une ratification sans nécessité de modification de la Constitution. A décharge, il est vrai que la formulation est ambiguë : « *Les règles énoncées au paragraphe I prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* »⁶². Le placement en incise des termes « *de préférence constitutionnelles* », et l'absence d'obligation définitive (l'expression mentionne une simple « *préférence* ») permettent d'admettre *a minima* l'interprétation du Conseil. En revanche, le fait de renvoyer pour le reste à l'autorité de la chose jugée de la décision de 1992 et de considérer que le traité en va pas au-delà de ce que la France a déjà accepté en participant à l'Union économique et monétaire est pour le moins étonnant. Non seulement, le Conseil ne prend pas en compte les développements issus des règlements de 1997⁶³, mais il ne prend pas non plus en compte les modifications substantielles apportées par le six-pack, pourtant déjà en vigueur au moment de sa saisine.

Dans la lignée de ce qui précède, la décision du Conseil constitutionnel sur la loi organique de programmation et de gouvernance des finances publiques⁶⁴, adoptée en vue de rendre applicable le TSCG, n'a pas appelé de sa part de remarques particulières sur cette question de l'équilibre entre les institutions entre elles ni sur l'effet de l'accroissement des compétences de l'Union dans le cadre de la gouvernance économique sur les prérogatives des organes nationaux. Dans

visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite ».

⁵⁹ CC, 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*.

⁶⁰ A. LEVADE, *TSCG et Constitution française : quand l'interprétation fait la compatibilité !*, Constitutions, 2012.575.

⁶¹ N. GALLIFFET, *L'office du juge constitutionnel français et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, RFFP, 2015. 267.

⁶² Art. 3 §2 TSCG.

⁶³ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et Règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

⁶⁴ CC, 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, n°2012-658 DC.

un considérant lapidaire, qui n'est pas éclairé par le commentaire officiel de la décision, il juge : « *Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi* ». Que la souplesse des lois de programmation de finances publiques, soulignée par la doctrine⁶⁵, n'implique pas de restriction disproportionnée des prérogatives du Gouvernement et du Parlement est une chose ; que le Conseil ait adopté une grille de lecture excessivement formaliste, sans prendre en compte l'ensemble du corpus normatif applicable au niveau européen à la gouvernance économique en est une autre bien plus dommageable, ne serait-ce d'ailleurs que pour la précision de l'analyse conduite.

II - L'inefficacité du contrôle du Conseil constitutionnel

Face à ces « questions d'intérêt commun »⁶⁶, les Cours constitutionnelles nationales se sont largement exprimées. À tel point, du reste, que l'on peut constater l'existence d'un dialogue dynamique des juges européens (A.) qui met en lumière les difficultés du Conseil constitutionnel à opérer, pour sa part, un réel contrôle (B.).

A- Un dialogue dynamique des juges européens

Sans devoir remonter aux arrêts rendus par les Cours européennes sur le traité de Maastricht, il est clair que la position du Conseil constitutionnel sur le TSCG se trouve bien moins incisive que ses homologues. La décision du *Bundesverfassungsgericht* sur le programme OMT a largement concentré l'intérêt de la doctrine. Les Cours hongroise et polonaise ont également rendu des arrêts intéressants, de même que le Conseil d'État du Luxembourg et, sur un autre plan, le Conseil d'État hellénique. Il ne saurait toutefois être question de porter un regard sur chacun d'eux. Quelques décisions seront choisies, qui mettent en relief la façon dont les Cours constitutionnelles européennes se saisissent des problématiques soulevées par l'UEM, ainsi que la dynamique du dialogue qui en découle.

⁶⁵ M. LASCOMBE, *Commentaire de la Décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, RFDC, 2013/2, pp. 441-445 : « Ainsi, il n'appartient pas au Conseil de vérifier la conformité des LF ou LFSS aux LPFP ; celles-ci ne leur sont pas hiérarchiquement supérieures, seule une révision constitutionnelle aurait pu en décider. ».

⁶⁶ Pour reprendre les termes de l'article 121 TFUE.

Les arrêts rendus par le *Bundesverfassungsgericht* sont à la fois exhaustifs et incisifs. Dans le célèbre et récent arrêt *Gauweiler*⁶⁷, épilogue à l'arrêt rendu sur renvoi préjudiciel de la même cour par la CJUE⁶⁸, la cour constitutionnelle allemande aborde le problème démocratique de la décision de la BCE de recourir à l'outil du quantitative easing⁶⁹ qui consiste à racheter de la dette publique sur le marché secondaire – le programme dit OMT. En substance, les questionnements de la Cour étaient centrés sur le respect de l'acte constitutionnel d'engagement dans le processus d'intégration. Les requérants avaient notamment soulevé le fait qu'un tel programme, ainsi que ceux développés dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité, était susceptible de porter atteinte à la compétence budgétaire du Parlement. Mais c'est sur la question des limites de la compétence de la BCE pour mettre en place un tel programme que la Cour constitutionnelle s'est le plus longuement interrogée. Au-delà de la solution, et des mécanismes juridictionnels auxquels elle a recouru, il est essentiel de noter qu'elle s'est saisie de façon suffisamment sérieuse pour poser la première question préjudicielle à la CJUE de son histoire de la problématique du développement « non conventionnel » des outils de l'Union économique et monétaire.

Le Conseil d'État du Luxembourg a également soulevé des interrogations sur les développements de l'UEM en réponse à la crise. Il a exprimé de façon particulièrement claire les problématiques rencontrées, dans le cadre de son examen de la loi de ratification du TSCG : « *Ces questions se posent concrètement par rapport au pouvoir budgétaire de la Chambre des députés, au niveau de son obligation de respecter la règle de l'équilibre budgétaire, de l'instauration d'un mécanisme automatique de correction et d'une nouvelle institution de contrôle ainsi que de la mise en cause du principe de l'annualité du budget* » ajoutant : « *Inutile de rappeler que l'adoption du budget est considérée comme une des prérogatives essentielles de tout Parlement et l'instrument de contrôle le plus efficace sur le Gouvernement* »⁷⁰. Ces interrogations sont en effet communes à l'ensemble des démocraties parlementaires européennes.

Sur un autre plan, bien plus spécifique, le Conseil d'État hellénique a dû faire face aux contestations qui sont nées du programme de sauvetage mis en place. Il a rendu plusieurs décisions fondamentales en assemblée plénière⁷¹. La situation particulière de la Grèce a appelé la mise en œuvre d'une procédure spéciale⁷². Les négociations ont été menées par un « organe » informel nommé *Troïka* et composée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international⁷³. Ces négociations ont abouti à la signature de

⁶⁷ BverfGE, 21 juin 2016, 2 BvR 2728/13. Voir S. KAUFMAN, *Le Bundesverfassungsgericht et les limites à la primauté du droit de l'Union. Confrontation ou complémentarité dans l'intégration européenne ?*, RTD Eur, 2017.59.

⁶⁸ CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler c/ Deutscher Bundestag*, aff. C-62/14

⁶⁹ Littéralement « assouplissement quantitatif ».

⁷⁰ CE Lux, 21 décembre 2012, *Projet de loi portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012*, avis n°49.849, p.6.

⁷¹ Conseil d'État de Grèce, 668/2012, 1283/2012, 1284/2012, 1285/2012, 1286/2012, 1623/2012, 1972/2012 du 20 février 2012, ainsi que 3354/2013, et 2307/2014.

⁷² Qui a été répétée dans les cas de Chypre, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal.

⁷³ Dont un examen approfondi et critique a été mené par le Parlement européen : PE, *Le rôle et les activités de la Troïka dans les pays de la zone euro*, 13 mars 2014, 2013/2277(INI), pts. 48 à 63.

Memoranda of Understanding, dont la nature a été questionnée devant la juridiction suprême de Grèce. Le Conseil d'État refuse d'y voir un traité international au sens de ses dispositions constitutionnelles pertinentes en se fondant, entre autres, sur le fait que d'une part, il n'existe pas d'obligations réciproques, et que d'autre part, il reconnaît une forme de primauté à la décision du Conseil prise sur le fondement de l'article 126§9⁷⁴. La force juridique de ce qu'il qualifie de « programme politique » ne provient dès lors que de son assomption par le Parlement. Sur le fond, le Conseil en admet la constitutionnalité et la conventionalité, au regard de l'article 1 du 1^{er} protocole additionnel à la CEDH⁷⁵, en suivant un raisonnement de proportionnalité : la situation exceptionnelle exige des mesures exceptionnelles. On pourrait y voir une forme d'adaptation de la théorie des circonstances exceptionnelles.

D'autres États membres ont également vu leurs Constitutions modifiées et les Cours investir ce champ⁷⁶. À défaut de trouver une position commune, ou même une méthode tout à fait similaire aux différents organes constitutionnels, il apparaît cependant que les juridictions constitutionnelles ont été particulièrement sollicitées et se sont largement approprié les problématiques soulevées. En comparaison, le Conseil constitutionnel français apparaît comme en retrait.

B- Les difficultés du Conseil constitutionnel à opérer un réel contrôle

On l'a vu⁷⁷, le Conseil constitutionnel use d'une méthode formaliste dans son contrôle des traités européens. Est-il dès lors possible qu'il contrôle le caractère démocratique des actes de l'Union européenne, par le prisme des actes de transposition ? En d'autres termes, serait-il possible que le Conseil souligne une atteinte à « l'identité constitutionnelle »⁷⁸ de la France dans la mesure où l'acte à transposer serait de nature non démocratique ? C'est ce que semblent penser certains auteurs⁷⁹. En suivant un raisonnement assez proche du Conseil d'État, dans son arrêt *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*⁸⁰, le Conseil a semblé vouloir établir une forme de mécanisme d'équivalence qui interdit qu'il contrôle la compatibilité d'une directive avec un

⁷⁴ Décision du 8 avril 2010 *mettant en demeure* ETC.

⁷⁵ La Cour EDH a d'ailleurs déclaré irrecevable pour défaut manifeste de fondement les requêtes portées par les requérants grecs, dans les mêmes affaires : Cour EDH, 7 mai 2013, *Koufaki et Adedy c/ Grèce*, n°s 57665 et 57657/12.

⁷⁶ Pour une étude exhaustive, voir X. CONTIADES (dir.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2013. Voir ég. F. FINES, *À propos de quelques limites constitutionnelles au fédéralisme économique européen – Étude comparative des jurisprudences nationales sur les mesures européennes de sauvetage de la zone euro*, in S. de LA ROSA, F. MARTUCCI et E. DUBOUT (dir.), *L'Union européenne et le fédéralisme économique*, préc. pp. 213 – 231.

⁷⁷ Cf. *supra*.

⁷⁸ Pour reprendre la formule développée par les décisions : « CC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, n°2004-496 DC et CC, 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, n°2006-543 DC.

⁷⁹ F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire*, CDE, 2012, p. 453. : « les mesures nationales de réception peuvent également faire l'objet d'un contrôle par le juge constitutionnel interne, faisant ainsi progresser non seulement l'Union de droit intégré, dans un rapport de systèmes à trois ressorts, mais également le principe démocratique, comme l'illustre l'arrêt du tribunal constitutionnel allemand du 12 septembre 2012 ».

⁸⁰ CE, Ass., 8 février 2007, RFDA 2007.387.

droit ou une liberté fondamentale protégée par la Constitution lorsqu'une norme équivalente existe dans l'ordre juridique de l'Union⁸¹. Cependant, le Conseil n'a jamais véritablement reconnu le caractère démocratique de l'Union, et avant elle des communautés. Sans aller jusqu'aux développements consacrés par la Cour constitutionnelle fédérale allemande dans son arrêt relatif au Traité de Lisbonne⁸², il avait jugé que le Parlement européen n'exerçait pas la souveraineté nationale⁸³. La question du fonctionnement démocratique de l'Union ne se pose donc pas de son point de vue, du moins à l'heure actuelle.

Le problème provient tant des normes de référence que des méthodes et des mécanismes qu'il mobilise. En outre, la multiplication des instruments juridiques reprenant, peu ou prou dans leurs substances, les mêmes dispositions, rend compliquée la lecture des normes mobilisées par le Conseil.

Avec la création du titre XV de la Constitution, le Conseil, saisi en application de l'article 54 de la compatibilité d'un nouveau traité européen avec la Constitution, ne fonde plus son contrôle sur l'article 55, mais sur l'article 88-1 C. Cet article est modifié à chaque nouveau traité, auquel il fait expressément référence. Cette solution adoptée par le constituant relève un compromis : les éventuelles incompatibilités sont absorbées dans un article dérogatoire général, mais, à l'inverse d'autres États membres, il n'existe pas de disposition générale qui autoriserait automatiquement les nouvelles évolutions du droit primaire de l'Union⁸⁴.

Il y aurait alors une contradiction à voir le Conseil constitutionnel porter un regard méfiant sur l'évolution de la gouvernance économique européenne. Depuis le TSCG et la loi organique de 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Conseil constitutionnel devient garant du respect des engagements européens en matière de maîtrise du budget. Son appréciation du principe de sincérité est enrichie par l'avis du Haut conseil des finances publiques, dont l'origine est européenne, et dont les caractères essentiels, dont notamment l'indépendance, constituent une exigence du corpus normatif de la gouvernance économique⁸⁵. Pourtant, un contrôle raisonné du Conseil ne serait pas nécessairement antinomique avec sa mission de contrôle du respect de la sincérité budgétaire. En s'appropriant ce contrôle, le Conseil est désormais en mesure de bâtir un mécanisme de conciliation entre les différentes normes constitutionnelles dont il a la charge d'assurer le respect.

⁸¹ CC, 28 juillet 2004, *Loi relative à la bioéthique*, n°2004-498 DC, § 6 : « Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » ; que cette liberté est également protégée en tant que principe général du droit communautaire sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » : voir le Commentaire de la décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2004, n°17 :

⁸² Préc.

⁸³ CC, 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne*, préc., § 20.

⁸⁴ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, préc. p. 431. Même la version en vigueur antérieurement à la loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993 doit être lue ainsi, puisqu'elle faisait référence aux « traités qui les (les Communautés et l'Union) ont institués ».

⁸⁵ Art. 11 et s. de la loi organique n° 2012-1403 du 17 déc. 2012 et Art. 13 du Règl. 473/2013.

L'articulation des différents contrôles laisse subsister des angles morts. D'un côté, le contrôle *a priori* des lois, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution ne permet pas au Conseil d'apprécier les incidences de l'UEM dans l'ordre interne. En effet, les actes adoptés par l'Union dans ce cadre sont constitués soit par des recommandations⁸⁶ ou des avis⁸⁷ qui, aux termes de l'article 288 TFUE, ne lient pas, soit par des décisions⁸⁸ qui, aux termes du même article « (sont) *obligatoire(s) dans tous (leurs) éléments* ». De ce fait, lorsqu'ils présentent une force normative juridique certaine, les actes de l'Union ne nécessitent aucune mesure de transposition qui laisserait prise au contrôle du Conseil constitutionnel. La conclusion vaut *a fortiori*, lorsque ces actes sont dépourvus de portée juridique contraignante. Par ailleurs, dans le mesure où le Conseil ne prend pas en compte les éléments de droit dérivé de l'UEM, il est dans l'incapacité d'effectuer un contrôle similaire à celui de transposition. La question se poserait si le déficit atteignait un niveau tel que le déclenchement du Mécanisme européen de stabilité deviendrait nécessaire. Mais même dans ce cadre, les exemples européens démontrent que les Cours plient souvent devant les réalités économiques. Du reste, la position du Conseil d'État hellénique⁸⁹ sur la nature juridique des accords de conditionnalité apparaît juste d'un point de vue juridique.

D'un autre côté, dans le cadre de la QPC, les marges de manœuvre sont encore plus faibles⁹⁰. Le Conseil ne connaît pas de mécanisme de contrôle *ultra vires* tel que la Cour constitutionnelle allemande⁹¹. Au-delà des freins procéduraux, la saisine de la CJUE relativement à un acte de l'Union qui violerait les principes fondamentaux protégés par la Constitution impliquerait une problématique bien plus complexe, voire même « *fonctionnelle* »⁹². Dans ses conclusions rendues sous le désormais célèbre arrêt *Gauweiler*⁹³, l'Avocat général CRUZ VILLAZON a synthétisé ce problème : « *le fait d'avoir apprécié qu'une institution ou un organe de l'Union a commis une violation caractérisée de l'ordre des compétences découlant des traités, mais qui, en même temps, trouve son fondement et ses conditions préalables dans la Constitution nationale* »⁹⁴. On peut également s'interroger sur la pertinence du mécanisme de la question préjudicielle que poserait le Conseil constitutionnel à la CJUE. Il est certain, qu'en ce domaine, le Conseil a substantiellement révisé sa position. D'une opposition explicite à la question

⁸⁶ C'est le cas dans le cadre de la coordination des politiques économiques, en application de l'article 121 TFUE. S'agissant de la surveillance budgétaire, le Conseil adopte des recommandations dans par application de l'article 126§7 TFUE.

⁸⁷ Art. 126§5 TFUE.

⁸⁸ Art. 126§9 et 11 TFUE.

⁸⁹ Cf. *supra*.

⁹⁰ Même si le Conseil reconnaît la possibilité d'invoquer

⁹¹ Voir S. KAUFMAN, *Le Bundesverfassungsgericht et les limites à la primauté du droit de l'Union. Confrontation ou complémentarité dans l'intégration européenne ?*, préc.

⁹² Pour reprendre le mot de l'Avocat général Pedro CRUZ VILLAZON dans ses conclusions rendues sous l'arrêt *Gauweiler*, pt.37.

⁹³ CJUE, 16 juin 2015, *Peter Gauweiler c/ Deutscher Bundestag*, aff. C-62/14.

⁹⁴ Ibid. pt.42.

préjudicielle⁹⁵, pourtant *contra legem* par rapport à l'article 267 TFUE⁹⁶, il a finalement usé du mécanisme⁹⁷ mais uniquement dans le cadre de la QPC. Une telle hypothèse nécessite toutefois que soient en cause des droits et libertés garantis par la Constitution. Cette condition est loin d'être évidente dans le cadre de l'UEM, notamment du fait de la « distance normative » entre l'acte européen et sa traduction – à défaut de transposition – dans l'ordre interne.

En revanche, le Conseil continue de considérer que les délais posés à l'article 61 de la Constitution l'empêchent de saisir la CJUE dans le cadre de son contrôle *a priori* des lois. Dans une décision récente⁹⁸, il juge en effet : « *devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* », renvoyant cette tâche aux juridictions ordinaires.

Les développements qui précèdent ont montré la position très en retrait du Conseil sur les évolutions de l'UEM. Le déficit démocratique n'est, à l'heure actuelle, pas palliée par un contrôle renforcé ou, à tout le moins, adapté du Conseil constitutionnel. Les perspectives européennes ne devraient pas, dans l'immédiat, combler ce déficit. En témoignent les pistes proposées par la Commission le 31 mai dernier dans son « document de réflexion » intitulé *L'approfondissement de l'Union économique et monétaire*. Bien qu'il invite à « *renforcer l'architecture de l'UEM et enraceriner la responsabilité démocratique* », les solutions qu'ils préconisent n'apparaissent pas à la hauteur de l'enjeu⁹⁹ et sont essentiellement constituées de formulations banales et sans contenu¹⁰⁰ ou sans ambition¹⁰¹.

⁹⁵ Il a plusieurs fois jugé « *qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel* » (Cons. const. n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, JORF 3 août 2006, p. 11541, cons. 20 ; n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, JORF 8 décembre 2006, p. 18544, cons. 7 ; n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, JORF 26 juin 2008, p. 10228, cons. 45).

⁹⁶ Qui fait l'obligation aux « *juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne* » de saisir la Cour.

⁹⁷ Pour la première fois dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CC, 4 avril 2013, *Jeremy F*, n°2013-314 QPC.

⁹⁸ CC, 21 janvier 2016, *Loi de modernisation de notre système de santé*, n°2015-727 DC, pt.5.

⁹⁹ Voir p. 29.

¹⁰⁰ Ainsi peut-on lire « *L'achèvement de l'UEM passe également par le renforcement de la responsabilité démocratique et de la transparence du processus décisionnel à chaque niveau de gouvernance* » ajoutant « *Le Parlement européen et les parlements nationaux doivent être dotés de compétences suffisantes en matière de surveillance, selon le principe de responsabilité au niveau où les décisions sont prises* ».

¹⁰¹ Ibid : La Commission propose de formaliser les pratiques antérieures sur le dialogue qu'elle entretient avec le Parlement européen et invite à ce que les membres de l'Eurogroupe restent « *également responsables devant leurs parlements nationaux* ».