

JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Jean-Baptiste Perrier *et al.*

P.U.F. | *Revue française de droit constitutionnel*

**2012/4 - n° 92
pages 851 à 904**

ISSN 1151-2385

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-4-page-851.htm>

Pour citer cet article :

Perrier Jean-Baptiste *et al.*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel »,
Revue française de droit constitutionnel, 2012/4 n° 92, p. 851-904. DOI : 10.3917/rfdc.092.0851

Distribution électronique Cairn.info pour P.U.F..

© P.U.F.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

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

UN TRAITÉ INTERNATIONAL DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION
EUROPÉENNE DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL :
LA RATIFICATION DU TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION
ET LA GOUVERNANCE DANS L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE (TSCG)
PEUT NE PAS EXIGER DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE PRÉALABLE

:....

Dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), la gouvernance économique ne constitue pas, à l'évidence, le domaine dans lequel la clarté, l'accessibilité et l'intelligibilité du droit de l'Union sont les plus remarquables. Même le spécialiste clairvoyant demeure « frappé par l'hétérogénéité des textes encadrant la nouvelle gouvernance, laquelle repose sur des dispositifs faits tantôt de droit international (MSF¹⁸, TSCG¹⁹), tantôt de droit primaire²⁰ et dérivé²¹, tantôt de *hard law* (« *Six-pack*²² »), tantôt de *soft law*

18. Mécanisme de stabilité financière, issu d'un accord intergouvernemental conclu le 2 février 2012 par les 17 États membres de la zone euro sur le fondement de l'article 136 § 3 nouveau du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), paragraphe consécutif à une révision simplifiée du TFUE en application de la procédure prévue par l'article 48 § 6 du traité sur l'Union européenne (TUE). Le MES doit succéder au Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé par un accord-cadre du 9 mai 2010 et régi par un accord du même type du 7 juin 2010 par les États membres de la zone euro.

MSF qui ne doit pas être confondu avec le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), issu du règlement n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010, et pris sur le fondement de l'article 22 § 2 du TFUE.

Les notes à l'intérieur de l'extrait cité ont été ajoutées par nos soins, elles ne sont pas le fait de l'auteur de l'extrait.

19. Signé le 2 mars 2012 entre 25 États membres de l'Union, la Grande-Bretagne et la République tchèque ne l'ayant pas fait.

Le préambule de ce traité prévoit que l'octroi d'une assistance financière aux États dans le cadre du MSF sera conditionné, à compter du 1^{er} mars 2013, à sa ratification. Il contient de manière originale un énoncé prescriptif.

20. Troisième partie, titre VII du TFUE.

21. Voir note suivante.

22. Sont désignés sous ce terme, six actes législatifs destinés à renforcer le pacte de stabilité et de croissance (PSC) issu d'une résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 et complété par deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997, n° 1466/97 (CE) relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Cette procédure est aujourd'hui couverte par les articles 120 à 126 du TFUE.

Les actes législatifs en question, entrés en vigueur le 13 décembre 2011, sont constitués par cinq règlements et une directive : règlement n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, règlement n° 1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, règlement n° 1175/2011 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 n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, règlement n° 1177/2011 du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à

(Stratégie 2020²³, Europa plus²⁴) tantôt de directives, tantôt de règlements, au champ d'application à géométrie variable (certaines règles sont applicables aux 17 États ayant l'euro comme monnaie, d'autres à toute l'Union, et d'autres encore à 23 États), visant à multiplier les régimes de contrôle préventif et de sanctions (avis, rapports, mises en demeure, dépôts, amendes, etc.)²⁵ ». Difficile de ne pas renoncer à y voir plus clair dans un tel édifice normatif. L'objet de ce commentaire oblige, de manière fort opportune, à se concentrer sur le texte objet du contrôle du Conseil constitutionnel qui ne constitue que l'un des éléments normatifs relatif au développement de l'Union économique et monétaire : le TSCG.

Ce traité présente une nature originale, sur laquelle nous reviendrons, qui empêche de le classer dans la typologie traditionnelle des sources du droit de l'Union. Il est un traité international classique d'un point de vue formel, dans le sens où il n'a pas été adopté selon la procédure de révision des traités de l'Union européenne et où, contrairement aux traités de l'UE, il peut entrer en vigueur sans que tous les États parties ne l'aient ratifié (la ratification par 12 États de la zone euro suffit, art. 14 § 2). Il entretient cependant des liens forts avec le droit de l'Union européenne. Déjà, il réunit 25 États membres de l'Union. Il doit être appliqué et interprété conformément aux traités sur l'UE, ne s'applique que dans la mesure où il est compatible avec ces derniers (art. 2) et doit s'intégrer dans le cadre juridique de l'Union européenne dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur (art. 16). Il pourrait être qualifié de « droit complémentaire », c'est-à-dire comme relevant « d'accords entre États membres, dans les domaines de compétence nationale retenue »²⁶. Néanmoins, il intervient dans un domaine, le volet économique de l'Union économique et monétaire (UEM), qui est encadré par le droit de l'Union même si les exigences posées sont limitées. Selon l'article 121 § 1 du TFUE, les États membres doivent considérer leurs politiques économiques comme une *question d'intérêt commun* et les *coordonner* au sein du Conseil. Ainsi, le TSCG concrétise et approfondit la coordination des politiques économiques prévue par le traité. Il prolonge le TFUE sans pour autant s'y intégrer. Selon le préambule du TSCG, il prend « pour base les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et visant à faciliter la mise en œuvre des mesures adoptées sur la base des articles 121, 126 et 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

23. Initiée par la Commission et adoptée par le Conseil européen en 2010, elle se substitue à la stratégie de Lisbonne et vise en particulier à développer la croissance en renforçant la compétitivité.

24. Le pacte euro plus est un pacte de compétitivité adopté le 11 mars 2011 dans le cadre du Conseil européen par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ainsi que de six autres États membres de l'Union. Il vise à renforcer les mécanismes des traités relatifs à la lutte contre les déficits excessifs.

25. N. de Sadeleer, « La Gouvernance économique européenne : Léviathan ou colosse aux pieds d'argile ? », *Europe*, n° 4, avril 2012, étude 5.

26. G. Issac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, 10^e édition, Sirey, Université, 2012, p. 340.

L'ambiguïté du TSCG transparait dans son préambule. Celui-ci évoque, d'une part, « la volonté des parties contractantes de recourir plus activement à la coopération renforcée telle que prévue à l'article 20 du TUE et aux articles 326 à 334 du TFUE ». Le TSCG s'inscrit en l'occurrence dans le cadre des objectifs assignés à la coopération renforcée par le TUE, c'est-à-dire « favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, (...) préserver ses intérêts et (...) renforcer son processus d'intégration ». La procédure relative à la coopération renforcée, prescrite par les traités, n'a toutefois pas été respectée et il ne s'agit donc pas d'un traité s'inscrivant dans le cadre de la coopération renforcée. D'autre part, le préambule précise la volonté des États de recourir pleinement aux mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro, conformément à l'article 136 du TFU afin, pour prendre une formule que l'on retrouve dans le préambule à un autre endroit, « de développer une coordination sans cesse plus étroite des politiques économiques au sein de la zone euro ». Le TSCG approfondit donc la coordination des politiques économiques, leur intégration ayant été exclue par les traités fondateurs.

Cet objectif de renforcement du pilier économique de l'UEM est posé par l'article 1^{er} du traité. Il se concrétise par un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination des politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, « en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ». De ces trois volets, le pacte budgétaire est celui qui est apparu le plus visible grâce à la formule qui en matérialise l'objectif premier, « la règle d'or budgétaire », selon laquelle « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent » (art. 3 § 1 a). Le respect de cette règle passe par l'établissement d'indicateurs : le déficit structurel annuel des administrations publiques ne doit pas dépasser 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) au prix du marché (art. 3 § 1 b), 1 % si « le rapport entre la dette publique et le PIB au prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité [*sic*] à long terme des finances publiques sont faibles » (art. 3 § 1 d). En dehors de ces objectifs chiffrés, le traité prévoit l'intervention de la commission dans la mise en œuvre et la surveillance du dispositif et, surtout, un mécanisme de correction déclenché de manière automatique faisant intervenir des organes nationaux, sur la base de principes communs fixés par la commission. Les deux autres volets de gouvernance économique apparaissent relativement plus souples et indéterminés quant aux contraintes imposées aux États parties. Concernant la coopération des politiques économiques, le traité établit un certain nombre d'objectifs généraux devant être poursuivis dans la mise en œuvre de cette coopération : le bon fonctionnement de l'UEM, la promotion de la croissance par un renforcement de la convergence et de la compétitivité, de l'emploi, une meilleure contribution à la « soutenabilité [*sic*] des finances publiques » et un renforcement de la stabilité financière (art. 9). La gouvernance de la zone euro implique quant à elle des réunions informelles au moins deux fois par an, dénommées « sommet de la zone euro », des chefs d'État et de gouvernement des États parties dont la monnaie est l'euro et auxquelles participent le président de la commission européenne et le président de la Banque centrale.

Le TSCG a été déféré au Conseil constitutionnel par le chef de l'État le 13 juillet 2012, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, afin qu'il apprécie si l'autorisation de le ratifier nécessite une révision préalable de la Constitution. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé en moins d'un mois²⁷. Selon un schéma formel éprouvé de contrôle, après avoir exposé le contenu du traité déféré et explicité les normes de référence, le contrôle au fond exercé par le juge se concentre sur l'examen des stipulations relatives au « pacte budgétaire », les autres stipulations ne faisant l'objet que d'un considérant unique et synthétique. Si les normes constitutionnelles d'habilitation et d'ouverture au droit de l'Union n'appellent pas de commentaire particulier²⁸, il convient de relever qu'en raison de l'objet particulier du contrôle, des normes de référence plus originales font leur apparition par rapport à celles que l'on retrouve de manière classique dans le contrôle des traités communautaires et de l'Union européenne. Dans l'explicitation de l'un des trois éléments du triptyque du contrôle (remise en cause des droits et libertés constitutionnellement garantis, atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale et contrariété – *aux autres* – dispositions constitutionnelles), apparaissent ainsi les dispositions constitutionnelles relatives à la détermination et à la conduite de la politique de la nation par le gouvernement et à l'initiative des lois du premier ministre (articles 20 al. 1 et 39 al. 1 de la Constitution), celles financières et institutionnelles relatives aux compétences du Parlement (art. 24, 34, al. 18, 19, 21 et 22, 47 al. 1 et 47-1 al. 1 de la Constitution) et celles financières et substantielles imposant la sincérité budgétaire (articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789), auxquelles sera confronté le « pacte budgétaire ».

Au fond, le Conseil constitutionnel conclut que l'autorisation de ratifier le traité ne doit pas être précédée d'une révision de la Constitution, du moins si les autorités compétentes choisissent l'un des deux termes de l'alternative offerte par le traité, tel que mis en évidence par le Conseil constitutionnel. Il s'agit en effet de la première singularité de la décision que d'examiner la constitutionnalité de stipulations conventionnelles imposant des contraintes normatives nationales précises pour leur mise en œuvre (§ II), dont certaines offrent une alternative à l'État. Face à cette alternative, le Conseil constitutionnel envisagera les deux options dont une seulement impose une révision de la Constitution avant la ratification du traité. L'autre question qui mérite attention concerne la spécificité du traité sous l'angle du droit de l'Union, qui n'a pas fait obstacle à ce que le Conseil constitutionnel le place sous la couverture constitutionnelle offerte au droit de l'Union (§ I).

27. CC, décis. n° 2012-653 DC, 9 août 2012, *TSCG*.

28. Qu'il nous soit permis de renvoyer pour une synthèse du contrôle des traités communautaires et aujourd'hui de l'Union européenne à : « Le Juge constitutionnel et le droit européen », in *L'Influence du droit européen sur les catégories du droit public*, sous la direction de J.-B. Auby, Dalloz, Thèmes et commentaires, 2010, p. 70 et s. ou au *Code constitutionnel*, sous la direction de T. S. Renoux et M. de Villiers, 5^e édition, Litec, 2012, à paraître, sous art. 54 C., § 15 et s.,

A – UN TRAITÉ INTERNATIONAL PLACÉ
SOUS LA COUVERTURE CONSTITUTIONNELLE DU DROIT DE L'UNION

Sans être un traité fondateur de l'Union ni un traité modificatif des traités fondateurs, le traité contrôlé par le Conseil constitutionnel entre dans le domaine d'application des normes constitutionnelles d'habilitation relatives au droit de l'Union. Il s'inscrit dans la participation de la France à l'Union européenne, couverte par l'article 88-1 de la Constitution (cons. 8), et, plus largement, dans sa participation « à la création et au développement d'une organisation permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres » (cons. 9) et s'insère donc dans l'« ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international » (cons. 8). Le juge constitutionnel justifie ce choix. Les traités concernés par cette couverture constitutionnelle sont non seulement les engagements souscrits en vue de la création et du développement d'une organisation permanente... mais également ceux qui le sont « en étroite coordination avec cette fin » (cons 10). Tel est précisément le cas du traité contrôlé. La coordination des politiques économiques des États membres de l'Union constitue un principe posé par l'article 121 § 1 du TFUE, son renforcement et son explicitation participent donc d'un objectif de l'Union. L'« étroite coordination » est manifeste, on l'a vu. Ajoutons encore en sens que si l'adoption d'actes de droit dérivé est nécessaire dans l'application du TSCG, elle se fera selon les procédures prévues par les traités fondateurs (art. 2 § 1). Sur ce dernier point²⁹, la situation est originale. Alors que le TSCG ne concerne que 25 États, c'est dans un cadre institutionnel à 27 que des actes de droit dérivé d'application de ce traité seront adoptés.

La spécificité du TSCG est encore soulignée par le Conseil constitutionnel. Il est un traité « prenant pour base » les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée « sans être « au nombre de ces traités » (cons. 11). Le lien entre le TSCG et les traits fondateurs de l'UE est encore présent dans la décision alors que le contrôle qui est exercé est exclusivement *a priori* et qu'il ne s'agit pas de contrôler, à l'occasion de l'examen du TSCG, « des engagements antérieurement souscrits par la France » (cons. 11). Le Conseil constitutionnel ne manque pas de relever qu'un certain nombre d'obligations contenues ou impliquées par le TSCG n'est que la conséquence des traités sur l'Union européenne et qu'elles ne sauraient donc être remises en cause d'un point de vue constitutionnel.

Tel est le cas des règles d'équilibre des finances publiques posées par le TSCG. Après avoir explicité les obligations posées par le traité, le Conseil constitutionnel rappelle que la France « est d'ores et déjà tenu de respecter les exigences résultant de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la lutte contre les déficits excessifs des États, ainsi que du protocole n° 12, annexé aux traités sur l'Union européenne, sur la procédure concernant les déficits excessifs » (cons. 15). Il précise encore qu'un règlement

29. V. sur ce point : J.-V. Louis, « Un traité vite fait, bien fait ? Le traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination, et la gouvernance au sein de l'Union économique et budgétaire », *RTDE*, 2012, p. 5.

de l'Union fixe à 1 % du produit intérieur brut l'objectif de moyen terme de solde structurel et que le traité ne fait qu'abaisser ce seuil à 0,5 %. Ainsi, comme le relève le juge constitutionnel, les stipulations du traité « reprennent en les renforçant les dispositions mettant en œuvre l'engagement des États membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques en application des articles 120 à 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (consid. 16). Il en conclut que ces stipulations « ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et n'autorisent pas de tels transferts ; que, pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » (consid. 16). En d'autres termes, la réduction du seuil, seule nouveauté en termes d'engagement pour les États, tout en limitant la marge d'action budgétaire des États, « ne porte pas atteinte aux conditions essentielles... ». La précision visant de manière surabondante à couvrir, au-delà du seul TSCG, « les engagements antérieurs de discipline budgétaire » n'est pas anodine dans la mesure où jamais le Conseil constitutionnel n'avait procédé à un examen spécifique de telles stipulations dans son contrôle intégral des traités communautaires et de l'Union antérieurs. La remise en cause à l'occasion du contrôle du TSCG du dispositif de discipline budgétaire, quelles que soient les questions de seuil, aurait pu faire apparaître comme déficient le contrôle antérieur du Conseil constitutionnel sur les traités de Maastricht, de Rome (établissant une Constitution pour l'Europe) et de Lisbonne.

L'inscription du nouveau traité dans les engagements antérieurs de la France est encore significative lorsque le Conseil constitutionnel contrôle de manière générique « les autres stipulations du traité », en dehors du pacte budgétaire. Le Conseil précise « qu'aucune de ces stipulations ne contient de clause nouvelle contraignante qui s'ajouterait aux clauses contenues dans les traités relatifs à l'Union européenne » (cons. 35).

Une dernière remarque mérite d'être apportée mais elle relève plus du point de vue du droit de l'Union que de celui du droit constitutionnel. Le TSCG, tout en posant de nouvelles obligations à la charge des États, confère à l'Union et à ses institutions de nouvelles compétences. Or, comme a pu le souligner P. Craig dans son témoignage devant le *European Union Committee* de la Chambre des Lords, le traité ne saurait attribuer de nouvelles compétences aux institutions de l'Union alors que l'article 5 § 2 du TUE stipule qu'« en vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites de compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités [fondateurs] pour atteindre les objectifs que ces traités établissent » et l'article 13 § 2 que « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités [fondateurs], conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci ». La réponse à cette interrogation donnée par le vice-président de la commission est que « pour la mise en œuvre de l'accord, les institutions de l'Union agiront dans le cadre de leurs pouvoirs tels qu'ils leur sont reconnus par les traités sur l'Union européenne³⁰ ». Ce qui revient en substance à soutenir qu'il

30. Voir sur cette question : J.-V. Louis, « Un traité vite fait, bien fait ? », *précit.*

s'agit pour le TSCG de prévoir, non pas de nouvelles compétences, mais un nouvel aménagement de compétences existantes. Si l'on considère que le traité ouvre de nouvelles compétences, la situation se révèle en effet problématique. En dehors de la coopération renforcée, qui impose le respect de certaines procédures, toute nouvelle attribution de compétences à l'Union ou à ses institutions ne saurait résulter que d'une modification des traités sur l'Union européenne. Sous cet angle, le TSCG apparaît comme irrégulier du point de vue des traités sur l'Union européenne. Le Conseil constitutionnel devait-il en tirer des conséquences alors qu'il ne lui appartient pas de vérifier la conformité d'un traité à un autre traité ? La couverture constitutionnelle offerte au droit de l'Union dont a bénéficié le TSCG devait-elle lui être retirée malgré les liens existants entre les deux ? Nul doute qu'une telle solution aurait été juridiquement et politiquement délicate à retenir.

B – UN TRAITÉ IMPOSANT DES OBLIGATIONS NORMATIVES PRÉCISES AUX ÉTATS POUR SA MISE EN ŒUVRE

La décision commentée attire encore l'attention par le contrôle des stipulations du traité imposant des obligations normatives précises pour sa mise en œuvre. La singularité du traité est là encore manifeste. Tout en imposant des règles budgétaires, le TSCG renvoie au droit national le soin de concrétiser les obligations qu'il pose, comme les sanctions qu'il prévoit. La médiation du droit national et la concrétisation de l'engagement conventionnel par celui-ci sont nécessaires à l'application du traité : les États devant donner effet aux stipulations du 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 » et mettre « en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e » (art. 3 § 2).

Cette médiation des mesures nationales offre l'occasion au Conseil constitutionnel de rappeler les obligations qui pèsent sur la France lorsqu'elle a ratifié un engagement international et les conséquences qui en découlent dans l'ordre interne. Le rappel du juge manifeste l'attachement de la France au respect des règles du droit international public dont on trouve les prolongements avec le droit de l'Union européenne, quelle que soit sa spécificité. Le commentaire en ligne de la décision rappelle à cet égard qu'« avec l'article 55 de la Constitution, la France a fait le choix du monisme³¹ ». Le Conseil constitutionnel reprend d'abord la règle *pacta sunt servanda* qui impose l'application de bonne foi des traités, puis l'article 55 de la Constitution qui pose le principe de primauté des traités sur les lois pour rappeler enfin « qu'il appartiendra aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application de ce traité » (cons. 18) et en particulier, pour le TSCG, au législateur d'en respecter les stipulations. Il attire ainsi l'attention des autorités publiques sur les conséquences de la ratification de l'engagement international contrôlé.

31. Commentaire, p. 15.

Sur le choix des dispositions internes devant garantir le respect dans l'ordre interne du pacte budgétaire, le TSCG offre une alternative aux États. La règle d'or doit prendre effet dans le droit national « 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 » (art. 3 § 2). L'alternative, *telle qu'elle est lue par le Conseil constitutionnel*, implique soit l'adoption de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles (cons. 19) soit de dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon (cons. 20). L'alternative ne porte donc pas, *ce qui constitue une autre lecture*, sur l'adoption de « dispositions contraignantes et permanentes » soit par la voie constitutionnelle soit par une autre voie³². La rédaction ambiguë de l'énoncé en question n'aide pas à trancher entre les deux interprétations. Il semble cependant que ce soit la seconde interprétation qui s'impose dans la mesure où les rédactions antérieures de la stipulation du traité en cause étaient les suivantes : « par des dispositions de nature constitutionnelle ou équivalente³³ ». La rédaction retenue en dernier lieu assouplit quelque peu l'exigence de dispositions de nature « équivalente ». Il suffit de dispositions qui garantissent « de quelque autre façon », sans qu'il faille pour autant renoncer à l'adoption de « dispositions contraignantes et permanentes ». La lecture du Conseil constitutionnel conduit à n'identifier l'exigence de telles dispositions que s'il s'agit d'inscrire la règle d'or dans la Constitution. Le juge précise en effet que, dans la seconde branche de l'alternative (l'adoption des dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon), « le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est pas garanti par des dispositions "contraignantes" » (cons. 22). En d'autres termes, le TSCG permettrait à l'État soit d'adopter des dispositions nationales contraignantes, de préférence constitutionnelles, soit des dispositions nationales non contraignantes. Dans cette dernière situation, quelle serait alors la portée de la médiation du droit interne pour garantir le respect de la règle d'or ? L'alternative ne saurait porter sur le principe même de règles contraignantes, mais sur le niveau normatif de ces règles.

Malgré cette lecture des termes de l'alternative, les conséquences qu'en tire au fond le Conseil constitutionnel conduisent à ce que, dans les deux cas, des dispositions nationales contraignantes soient adoptées. Si le chef de l'État s'inscrit dans le premier terme de l'alternative, alors une révision de la Constitution s'impose pour permettre la ratification du TSCG ; s'il s'oriente vers le second terme de l'alternative, aucune révision n'est nécessaire, l'inscription de la règle dans les lois organiques financières est suffisante.

Sur le mécanisme de sanction automatique, le Conseil constitutionnel adopte une démarche libérale face à des engagements plutôt lourds du TSCG. En particulier, il admet de manière masquée qu'un tel mécanisme devra être

32. V. implicitement en ce sens : N. De Sadeleer, « La Gouvernance économique européenne... », *précit.*

33. V. J.-C. Zarka, « Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire », *Dalloz*, 2012, p. 893, note 27 en particulier.

mis en place « sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne » (art. 3 § 2). Cette intervention de la commission est en effet totalement occultée de la motivation. Le juge constitutionnel précise même que les stipulations du TSCG « ne définissent ni les modalités selon lesquelles ce mécanisme doit être déclenché ni les mesures à la mise en œuvre desquelles il doit conduire ; qu'elles laissent par suite aux États la liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles » (cons. 25). La question des autorités nationales conduites à assurer la surveillance des règles posées « tout au long du processus budgétaire » selon les termes du traité, et à mettre en place le cas échéant la procédure de sanction automatique, est évacuée de manière rapide par le juge. Le principe même de l'existence de telles autorités chargées de veiller au respect de la règle d'or ne se heurte pas à la Constitution et le contrôle du juge constitutionnel sur le respect de la règle d'or n'est envisagé que de manière indirecte. Le Conseil constitutionnel précise seulement qu'il exercera son contrôle des différentes lois à vocation financière en « prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place » (cons. 27). Seule l'incidence de la mission des autorités indépendantes sur le contrôle des lois financières par le juge est envisagée. Le contrôle du Conseil constitutionnel sur le respect de la règle d'or, qui sera inscrite dans les lois organiques financières, n'est pas, en lui-même, considéré comme constituant un mécanisme décisif³⁴ pour garantir le contrôle par une autorité indépendante du respect de la règle d'or.

D'un point de vue politique, l'essentiel est sauf : la ratification du TSCG n'imposera pas de révision de la Constitution si le chef de l'État suit les orientations du Conseil constitutionnel. La banalisation du contrôle de constitutionnalité des traités communautaires et aujourd'hui de l'Union européenne³⁵ trouve avec cette décision une illustration nouvelle et franchit un palier supplémentaire : la ratification des traités de l'Union européenne n'exige même plus une révision constitutionnelle. L'on n'est plus très loin d'une ouverture automatique de fait de l'ordre juridique interne au droit primaire de l'Union. Le contrôle de constitutionnalité apparaît purement formel, à l'instar des révisions constitutionnelles nécessaires à la ratification de traités communautaires ou de l'Union européenne après le traité de Maastricht qui, depuis 1992, ont revêtu un caractère automatique.

Xavier Magnon

34. Qui ne saurait cependant être exclusif compte tenu des exigences posées par le traité de surveillance tout au long du processus budgétaire.

35. Voir sur les termes du débat : « Le Traité de Lisbonne devant le Conseil constitutionnel : *non bis in idem* ? », cette *Revue*, n° 74, 2008, pp. 335-336.