

## ARTICLE 53

*Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.*

*Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.*

*Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.*

1) Selon une idée couramment reçue, le poids respectif de l'exécutif et du législatif dans la procédure d'entrée en vigueur des engagements internationaux constituerait l'exact reflet de l'équilibre – ou du déséquilibre – général des pouvoirs, au sein d'un régime politique donné, et permettrait de déterminer le «type» auquel il se rattache. Ceci est vrai dans de nombreux cas.

La ratification des traités par le chef de l'État agissant seul est la marque des régimes autoritaires, que l'on songe aux Chartes constitutionnelles françaises de 1814 (Art. 13), à la Constitution du 14 janvier 1852 ou à certains exemples étrangers: Allemagne nazie, Japon avant 1946, dictatures contemporaines. Au contraire, dans les régimes d'assemblée, ce pouvoir appartient au parlement, comme en témoignent les Constitutions révolutionnaires françaises (de 1791: Titre III, Chapitre IV, Section III, Article 3; de 1793: Article 55; de l'An III: Article 333;

de 1848: Article 53), ou les Articles 84 et 85-5 de la Constitution fédérale helvétique de 1874<sup>1</sup>.

Il est vrai qu'en pratique les choses sont en général moins tranchées: malgré les termes clairs des Chartes de la Restauration, une collaboration s'était, en fait, instaurée entre le Roi et les Chambres et, en dépit du silence des textes, le Conseil fédéral suisse joue un grand rôle dans la procédure d'acceptation définitive des engagements internationaux.

Cette collaboration entre exécutif et législatif est la règle dans les régimes parlementaires, soit que le parlement soit appelé à connaître de toutes les conventions internationales engageant l'État, soit qu'il soit saisi seulement de certains engagements, limitativement énumérés par la Constitution. Le premier système qui était curieusement retenu par la Constitution française de l'An VIII (art. 50), est aujourd'hui appliqué aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni<sup>2</sup>. Il en va théoriquement de même aux États-Unis, l'Article II, section II, de la Constitution de 1787 faisant l'obligation au Président d'obtenir «l'avis et le consentement du Sénat», à la majorité des 2/3 pour tous les traités; cependant, comme on l'a très justement noté, le fait qu'il s'agisse d'une prérogative du seul Sénat, et non de la Chambre des représentants, confère à cette approbation une signification juridique très particulière: «la nécessité de cette approbation se situe dans le cadre des limitations apportées, non pas tant à un pouvoir (le Président) par opposition à un autre pouvoir (le Congrès), qu'au pouvoir fédéral par opposition aux pouvoirs des États»<sup>3</sup>; il s'agit d'éviter le «grignotage» des compétences des États et non d'instaurer un équilibre et une collaboration entre les pouvoirs constitutionnels, comme dans les régimes parlementaires.

Le souci de ne pas paralyser l'exécutif, ni encombrer l'ordre du jour du parlement, a souvent conduit le constituant à limiter l'intervention du législatif à certains domaines déterminés. L'Article 68 de la Constitution belge de 1831 constitue le plus ancien exemple de telles dispositions, extrêmement répandues aujourd'hui (cf., par exemple, l'Article 59 de la loi fondamentale allemande de 1949, l'Article 80 de la Constitution italienne de 1947, ou l'Article 94 de la Constitution espagnole de 1978). Depuis 1875, la France a adopté ce système.

2) Reprenant à peu près les termes de l'Article 27 de la Constitution

1. En U.R.S.S., la ratification des traités est de la compétence du Présidium du Soviet Suprême et la plupart des démocraties populaires d'Europe de l'Est ont adopté un système comparable, ainsi que la Chine populaire, où la compétence pour ratifier et dénoncer les traités conclus avec les États étrangers appartient au président du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale.

2. Le parlement britannique ne discute pas, en réalité, toutes les conventions internationales conclues par le gouvernement au nom de la Couronne. Depuis 1924, le gouvernement dépose cependant durant trois semaines le projet de traité sur le bureau de chacune des deux Chambres, qui peuvent décider alors de s'en saisir ou non. Une nouvelle présentation est effectuée après la ratification.

3. Jacques Dehaussy, «Les traités (conclusion et conditions de validité formelle)», *Juriste de droit international*, fascicule 11, n° 44.

de 1946, lui-même calqué sur les dispositions de l'Article 8, alinéa 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, l'Article 53 de l'actuelle Constitution est ainsi rédigé:

«Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent, cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

«Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées».

Cette disposition semble quelque peu en porte-à-faux par rapport à l'esprit général de la Constitution de la Vème République: en perpétuant la tradition des deux régimes précédents, elle privilégie le rôle du parlement abaissé à tous les autres points de vue.

Paradoxalement, cette situation contraste vivement avec celle qui prévalait sous la IIIème et la IVème Républiques: entre 1875 et 1958, en effet, la puissance du parlement n'était, en pratique, bornée par aucun autre pouvoir et, en tout cas, sa compétence législative n'était aucunement délimitée; dès lors, les dispositions relatives à l'entrée en vigueur des traités, introduisaient un élément d'hétérogénéité en dérogeant, en matière internationale, à la plénitude des compétences législatives du parlement. Comme on l'a excellemment écrit, «le régime juridique qui régit les diverses phases de l'élaboration et de l'expression de la politique extérieure, se situe volontiers dans un climat d'exception, par rapport au régime juridique des autres activités gouvernementales, à l'occasion desquelles, au contraire, les principes représentatifs déroulent leurs conséquences naturelles»<sup>4</sup>.

Il est vrai que, progressivement, les Chambres se sont efforcées, avec succès, de rétablir la plénitude de leurs prérogatives, en même temps que s'affirmait la «souveraineté parlementaire»<sup>5</sup>.

Dans le contexte très différent de la Vème République, la reprise des dispositions antérieures constitue une revalorisation du contrôle parlementaire qui, pour être exceptionnelle dans le texte constitutionnel de 1958, n'en est que plus remarquable<sup>6</sup>. L'Article 53 apparaît ainsi comme un îlot de résistance du pouvoir parlementaire, alors que la philosophie

4. Georges Berlia, préface à Philippe Pondaven, *Le parlement et la politique extérieure sous la Vème République*, P.U.F., 1973, p. 5.

5. Jean-Louis de Corail montre que cette reconquête parlementaire s'est faite en trois étapes, dont les dates-charnières sont 1919 et 1946. Voir «Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure», *R.D.P.*, 1956, pp. 770 à 853; voir aussi Philippe Pondaven, *op. cit. passim*. et la bibliographie citée dans ces travaux.

6. Jean Viret, «La pratique française relative à l'approbation des accords non soumis à ratification, visés à l'Article 53 de la Constitution», *Annales de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Clermont*, I, 1976, p. 408.

générale du nouveau régime conduit à placer le président de la République au centre de l'activité de l'État et, notamment, des rapports internationaux de la France<sup>7</sup>. Décalage en faveur de l'exécutif sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, décalage en faveur du législatif dans la Constitution de 1958 ...

3) Il faut peut-être voir dans cette situation une inadvertance du constituant. En effet, de même que les dispositions correspondantes des Constitutions de 1875 et 1946<sup>8</sup>, le futur Article 53, comme du reste l'ensemble du titre VI de la Constitution, ne paraît guère avoir retenu l'attention des diverses instances chargées de son élaboration. Avec quelques variantes, les projets de Constitution rédigés par M. Debré depuis 1948 semblent s'être bornés à reprendre les termes de l'Article 27 de la Constitution de 1946<sup>9</sup>, malgré, apparemment, quelques hésitations<sup>10</sup>. Peu discuté par le groupe de travail présidé par le garde des Sceaux<sup>11</sup>, le futur Article 53, qui n'a fait l'objet d'aucune remarque lors des réunions constitutionnelles des 13 et 23 juin 1958, tenues sous la présidence du général de Gaulle<sup>12</sup>, a été évoqué durant... trois minutes, sans susciter le moindre débat lors du Conseil de Cabinet du 25 juillet 1958<sup>13</sup> et n'a été examiné que très brièvement par le Comité consultatif constitutionnel du 1er août 1958<sup>14</sup>.

On peut cependant penser que l'Article 53, loin d'être le fruit d'une inconséquence fortuite, correspond à une tactique délibérée: «En cette matière comme en d'autres, écrit Georges Berlia, l'effort gouvernemental au plan constitutionnel a été de ne pas paraître mettre en cause les pouvoirs du parlement, s'en remettant à l'avenir du soin de dessiner les contours réels de nos institutions»<sup>15</sup>. Dans cette hypothèse, force serait de constater que le calcul machiavélique des rédacteurs de la Constitu-

7. En ce sens, Nguyen Quoc Dinh, «La Constitution de 1958 et le droit international», R.D.P., 1959, p. 520.

8. L'Article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 – qui s'inspire très fortement de l'Article 68 du projet de Constitution du 16 juillet 1875 – a été adopté presque sans discussion par l'Assemblée constituante.

9. Voir Jean-Louis Debré, *La Constitution de la Vème République*, P.U.F., 1975, notamment pp. 33, 59, 63, 77 et 86.

10. L'avant-projet de Constitution rédigé en 1946 par M. Debré disposait seulement que le président de la République «ratifie les traités» (*ibid.* p. 28). Dans le projet d'articles présenté par M. Debré, vraisemblablement au Comité ministériel constitutionnel fin juin 1958, l'Article 10, relatif aux traités est «réservé» (p. 67) et, dans une nouvelle rédaction, les trois derniers alinéas de cet article – les deux derniers du texte actuel et un autre consacré à la dénonciation des traités – ont été rayés dans l'exemplaire du garde des Sceaux (p. 77).

11. V. Jean-Louis Debré, *ibid.*, pp. 39 et s., et *N.E.D.*, 1959, n° 2530, Commentaire sur la Constitution de 1958, établis «à partir d'entretiens tenus entre représentants de la presse et certains membres du groupe de travail».

12. V. Jean-Louis Debré, *ibid.*, pp. 43 et s.

13. *Ibid.*, p. 123.

14. Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958, *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, Documentation française, 1960, pp. 63-64.

15. «Le juge et la politique étrangère», *Mélanges Waline*, L.G.D.J., 1974, p. 140.

tion a été confirmé: si, d'une République à l'autre, «les règles constitutionnelles ont, à cet égard, peu changé, le rôle du parlement ne peut manquer d'être profondément affecté par l'esprit général des institutions de la Vème République»<sup>16</sup> et, de même que 80 ans de République parlementaire avaient réussi à gommer les conséquences de la prime à l'exécutif que constituaient alors, compte tenu de la balance générale des pouvoirs, les Articles 8 et 27 des textes de 1875 et 1946, de même, 25 ans de Vème République ont effacé, en partie, le paradoxe initial de l'Article 53.

Les prérogatives du parlement sont, en effet, restées assez théoriques: l'exécutif a su profiter habilement des lacunes et des obscurités du texte constitutionnel, tant en ce qui concerne le domaine de l'intervention parlementaire que la portée de cette intervention.

## I. LE DOMAINE DE L'INTERVENTION PARLEMENTAIRE.

Non seulement l'Article 53 de la Constitution ne rejette pas le principe de l'intervention parlementaire, dans le processus d'entrée en vigueur des conventions internationales, mais il semble même en élargir le domaine, moins en ce qui concerne les matières dont le parlement est appelé à connaître, que du fait de la soumission aux Chambres d'une nouvelle catégorie d'engagements: les accords internationaux.

### A – Au point de vue matériel.

Malgré le caractère assez compréhensif de l'énumération des conventions internationales qui doivent, à raison de leur objet, être soumises au parlement, les silences du premier alinéa de l'Article 53 sont, sans doute, plus importants que ses dispositions expresses. Maître de son interprétation, l'exécutif a su en jouer au mieux de ses intérêts dans ses rapports avec le parlement.

#### 1. L'énumération de l'alinéa 1er.

4) L'alinéa 1er de l'Article 53 contient la liste des conventions internationales dont l'entrée en vigueur est subordonnée à l'autorisation du parlement; celle-ci reprend, à très peu de choses près, celle de l'Article 27 de la Constitution de 1946<sup>17</sup>.

Certains éléments de cette énumération ne soulèvent guère de pro-

16. Patrick Rambaud, «Le parlement et les engagements internationaux de la France sous la Vème République», *R.G.D.I.P.*, 1977, p. 618.

17. L'idée, un moment envisagée par M. Michel Debré, d'y ajouter les traités «qui ont pour conséquence une diminution de la souveraineté interne ou externe de l'État», a, en effet, très vite été abandonnée (v. Jean-Louis Debré, *op. cit.*, p. 59). Dans une optique gaulienne, cette formule était du reste assez surprenante et risquait de légitimer par avance certains «abandons de souveraineté»... en admettant que cette expression ait un sens.

blèmes d'interprétation, qu'il s'agisse des traités de paix, des conventions relatives à l'état des personnes, ou de celles qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire – qui suscitent surtout des difficultés en ce qui concerne la procédure de leur incorporation dans le droit interne (v. *infra*, n° 24s.).

Cependant, en ce qui concerne ces dernières, il est remarquable que les accords de délimitation des espaces marins, conclus entre la France et ses voisins, ne sont en règle générale, pas soumis au parlement<sup>18</sup>, ce qui traduit une conception restrictive, et sans doute discutable, des formules constitutionnelles.

S'agissant des traités de commerce, les difficultés de définition tiennent non à leur objet, mais à la limitation de la compétence parlementaire aux traités *stricto sensu* (v. *infra*, n° 15). Il faut cependant noter qu'il n'en était pas fait mention dans les différents avant-projets de Constitution, élaborés par, ou sous la direction de M. Debré. Ce n'est que le 1er août 1958 que François Valentin soumit au Comité consultatif constitutionnel, un amendement visant à les rétablir dans l'énumération du futur Article 53. Selon son auteur, cette proposition répondait à une double préoccupation :

« – un objet formel : maintenir dans le domaine de la loi l'autorisation de ratifier les actes, au demeurant fort rares, qui prennent la forme juridique des traités de commerce ;

« – un objet indicatif : maintenir un contrôle parlementaire *a posteriori* sur la politique économique extérieure du Gouvernement qui, dans le monde moderne, est une partie essentielle de sa politique étrangère »<sup>19</sup>. Le Commissaire du gouvernement a opposé à cette suggestion, sans grande vigueur, des arguments juridiques, fondés sur l'Article 48 du code des douanes qui, selon M. Janot, imposait de soumettre au Parlement les dispositions non douanières des traités de commerce<sup>20</sup>. Bien que la thèse gouvernementale eût sans doute pu être défendue de façon plus convaincante, par la nécessité de ne pas entraver, dans ce domaine technique nécessitant souvent des décisions rapides, la liberté d'action du gouvernement, le Comité adopta l'amendement qui ne semble pas avoir été remis en cause durant la suite des débats constitutionnels. Cette inclusion dans la liste de l'Article 53 a du reste une portée limitée « puisque, d'après l'Article 113 du Traité de Rome, « la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux » relève des compétences communautaires ; il reste donc peu de place pour les traités commerciaux relevant de la compétence nationale »<sup>21</sup>.

18. Cf. parmi les exemples récents, les accords avec Monaco, (18 mai 1963, Eaux territoriales), l'Espagne (29 janvier 1974, Mer territoriale, plateau continental), le Venezuela (17 juillet 1980, Plateau continental) ou le Royaume-Uni (24 juin 1982, Plateau continental).

19. *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, préc., pp. 63-64.

20. On voit mal comment les dispositions d'un texte de nature législative auraient pu être à l'origine d'une telle obligation pour le gouvernement, si la Constitution ne l'imposait pas.

21. François Luchaire, *Le conseil constitutionnel*, Economica, 1980, p. 241. En ce sens :

Les trois autres catégories de conventions visées à l'Article 53, posent des problèmes infiniment plus délicats.

5) C'est le cas, en premier lieu, des traités ou accords « qui modifient des dispositions de nature législative », formulation nouvelle par rapport aux termes de l'Article 27 de la Constitution de 1956, qui visait les traités « qui modifient les lois internes ».

Bien que la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ne contînt aucune formule comparable, celle-ci correspond à une pratique très ancienne. Déjà, du temps de la Monarchie de Juillet, « il était apparu qu'une intervention parlementaire s'imposait dès lors qu'un accord international mettait en cause une compétence de l'organe législatif »<sup>22</sup> ; et sous la IIIème République, non seulement l'exécutif a toujours soumis au parlement les traités contenant des dispositions qu'il n'aurait pu édicter par décret, mais la jurisprudence judiciaire a même sanctionné cette pratique en refusant d'appliquer de telles conventions en l'absence d'examen par les Chambres.

Ceci correspond, en fait, à une exigence logique du régime parlementaire classique : l'introduction de conventions internationales par l'exécutif agissant seul, en-dehors du domaine réglementaire (complémentaire ou autonome), détruit l'équilibre des pouvoirs, en principe réalisé par la Constitution, l'exécutif s'arrogeant par ce biais le pouvoir de faire des lois, réservé au parlement.

La conviction que l'exécutif ne peut, par la conclusion de conventions internationales, empiéter sur la compétence du législatif est tellement fondamentale que, malgré le silence sur ce point de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, son Article 8 fut interprété sur cette base. « C'est précisément en fonction de cette idée, écrit le Professeur de Corail, que la pratique parlementaire originelle de la IIIème République orientera l'interprétation du texte constitutionnel. L'idée qu'une compétence du parlement est en cause, sera constamment sous-jacente pour justifier l'approbation parlementaire et pour en limiter le champ »<sup>23</sup>. Cette considération est aussi, dans une large mesure, à la base de la pratique de la IVème République, tous les éléments de l'énumération de l'Article 27 de la Constitution de 1946 étant, en fait, interprétés par référence à cette idée centrale. Aujourd'hui encore, celle-ci constitue sans doute le fil d'Ariane, permettant de reconnaître une certaine cohérence à la pratique actuelle et est, en tout cas, invoquée par certains parlementaires protestant contre les empiètements de l'exécutif sur les prérogatives des Assemblées ; ainsi, M. Jean-Pierre Cot, s'élevant contre les incertitudes présidant au choix des engagements internationaux soumis au parlement, sans aucun contrôle du juge, a fait remarquer : « Vous voyez par le biais de ce mécanisme quel pouvoir redoutable s'arroge l'exécutif, vis-à-vis non

Jacques Ferstenbert, « L'application du droit communautaire et la situation constitutionnelle du juge national », *R.T.D.E.*, 1979, p. 36.

22. Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, p. 780.

23. *Ibid.* p. 781.

seulement de la conclusion d'accords internationaux, mais aussi de notre législation interne, puisque par ce détour et contrairement à l'intention claire du constituant de 1958, il est possible d'élaborer une législation en-dehors de tout contrôle parlementaire<sup>24</sup>.

La nouvelle rédaction de l'Article 53, qui a parfois dérouté ses premiers commentateurs, n'est en fait que la conséquence de la conception matérielle de la loi introduite par la Constitution de 1958<sup>25</sup>; elle réduit, bien sûr, l'étendue de la compétence parlementaire, mais dans une mesure moindre que l'Article 34 sur un plan plus général puisque, à côté des «traités et accords qui modifient des dispositions de nature législative», l'Article 53 vise des conventions ayant d'autres objets<sup>26</sup>. On peut également remarquer que la formulation retenue, en ne mentionnant que les modifications apportées aux dispositions de nature législative, constitue un élément d'incertitude, dès lors que, à s'en tenir à la lettre du texte, une convention internationale contenant des dispositions de nature législative pourrait, théoriquement, ne pas être soumise au parlement, dans la mesure où celui-ci n'aurait pas statué auparavant dans cette matière. L'exécutif a du reste tiré argument de cette ambiguïté et s'est abstenu de demander l'autorisation législative de ratifier ou d'approuver certains accords portant sur des matières relevant du domaine législatif, mais non légiférées<sup>27</sup>.

Le Conseil constitutionnel ne s'est cependant pas arrêté à la lettre du texte et «ne tient compte que de la matière, sans rechercher si l'engagement *modifie* une disposition législative: en effet, dans sa décision du 19 juin 1970<sup>28</sup>, le Conseil a estimé que l'adoption par la France d'une décision du Conseil des ministres des Communautés européennes nécessitait une loi, parce que «sur certains points, elle porte sur des matières de nature législative», sans rechercher «si cette décision était contraire à une loi»<sup>29</sup>.

24. J.O. *Débs. parl.* A.N., 22 novembre 1974, p. 6924, v. aussi *infra* n° 10.

25. V. Nguyen Quoc Dinh, «La Constitution de 1958 et le droit international», *R.D.P.*, 1959, p. 530.

26. En revanche, il faut noter que le parlement est «largement dépouillé» de son droit de connaître les engagements internationaux, modifiant des dispositions de nature législative, «en matière de droit communautaire dérivé puisqu'il n'intervient pas dans la procédure d'adoption de celui-ci», quand bien même la loi du 6 juillet 1979, modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, a amélioré son information dans ce domaine («Droit communautaire et droit français – Étude du Conseil d'État», *N.E.D.*, 16 septembre 1982, n° 4.679 à 4.681, pp. 275-276).

27. Selon François Luchaire, tel est le cas des accords d'indemnisation consécutifs à certaines nationalisations étrangères (*Le Conseil constitutionnel*, préc. p. 235). On peut cependant soutenir que ces accords ne rentrent pas dans le champ de l'Article 34; v. *infra* n° 8.

28. Décision relative au traité du 22 avril 1970 et à la décision du Conseil des Communautés, adoptée la veille, concernant le budget des Communautés (*J.C.P.*, 1970, I.2354, n. Ruzié; *R.D.P.* 1971, p. 1972, n. Emeri et Gautron; *R.G.D.I.P.* 1971, p. 239, n.X).

29. François Luchaire, *op. cit.*, pp. 234-235.

Cette interprétation est cependant discutable: l'admettre revient, en effet, à vider de toute justification la mention, dans l'énumération de l'Article 53, des traités ou accords «relatifs à l'état des personnes», domaine qui, aux termes de l'Article 34, relève de la compétence du parlement. En revanche, l'interprétation stricte de la forme «qui modifient *des dispositions* de nature législative» redonne tout son sens à l'inclusion dans cette liste de ces engagements internationaux qui, contrairement aux autres conventions intervenant dans le domaine de la loi, doivent être soumis au parlement, quand bien même la matière ne serait pas légiférée<sup>30</sup>.

Dans une lettre adressée le 7 avril 1981 à M. Couve de Murville, président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, qui s'inquiétait que la Convention sur l'unification de certains éléments du droit des brevets d'invention, du 27 novembre 1973, n'ait pas été soumise au parlement, M. François Poncet, ministre des Affaires étrangères, s'est cependant référé à la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 1970, pour prendre l'engagement de soumettre, à l'avenir, tous les traités intervenant en matière législative au parlement, même s'ils ne modifient pas des dispositions législatives préexistantes.

Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute qu'une convention internationale peut, depuis 1958, modifier une loi antérieure sans que le parlement intervienne, du moment qu'elle ne contient pas de dispositions de nature législative, au sens de l'Article 34 et ne concerne aucun des autres domaines mentionnés par l'Article 53. A cet égard, la suppression, lors des travaux préparatoires de la Constitution et à la demande du Conseil d'État, de toute référence à l'actuel Article 37 (Article 33 de l'avant-projet) ne change rien à la compétence exclusive de l'exécutif<sup>31</sup>.

6) La mention des traités ou accords «relatifs à l'organisation internationale» – expression qui ne figurait pas dans le texte de 1875 et qui, au contraire, fut inscrite par les constituants de 1946 en tête de l'Article 27 (et de l'Article 68 du projet de la Constitution du 19 avril 1946) – pose également certains problèmes d'interprétation. «Cette formule adoptée (...) sans difficulté sérieuse n'a aucune signification spécifique dans la langue du droit international. Elle a à peu près autant de rigueur que si l'on parlait en droit constitutionnel de lois relatives à l'organisation interne»<sup>32</sup>.

A la limite, une interprétation large de cette expression conduit «à y inclure l'ensemble des traités internationaux, bilatéraux aussi bien que multilatéraux, puisque tous, à leur façon, concernent «l'organisation» des relations entre nations»<sup>33</sup>. Soucieux de rechercher une «interpréta-

30. *Ibid.*, p. 235.

31. En revanche, on peut regretter cette suppression, en ce qui concerne la protection tant de la loi que du règlement, v. *infra*, n° 10.

32. Charles Rousseau, «La ratification des traités en France depuis 1946», *L'évolution du droit public*, (Mélanges Mestre), Sirey, 1956, p. 480.

33. Réponse du ministre des Affaires étrangères à une question écrite de M. Cousté (*J.O. Débats Parl.*, A.N., 10 avril 1975, p. 1478, Q.E. n° 16.766).

tion raisonnable», les gouvernements successifs de la IV<sup>ème</sup> et de la V<sup>ème</sup> Républiques en ont, en fait, restreint «la portée aux traités relatifs aux organisations internationales et même à ceux relatifs à certaines organisations seulement»<sup>33</sup>: ainsi que le précisait, dès janvier 1953, un mémorandum français, rédigé en réponse à un questionnaire du secrétariat des Nations Unies, seules sont, en effet, soumises au parlement les conventions «créant une organisation internationale permanente investie de pouvoirs de décision, ou imposant des renoncements ou des limitations de souveraineté de la France»<sup>34</sup>. En application de cette doctrine, reprise à leur compte par les gouvernements de la V<sup>ème</sup> République<sup>35</sup>, l'entrée en vigueur de nombreuses conventions, créant des organisations internationales de coordination, n'a pas été autorisée par le législatif<sup>35</sup>.

Au demeurant, M. Sauvagnargues observe, à juste titre<sup>36</sup>, que «s'agissant de traités portant sur des organisations internationales, leur soumission au parlement dépend de plusieurs critères posés par l'Article 53 de la Constitution, l'expression en cause (...) ne constituant que l'un des motifs de saisine du parlement». Selon ce texte, en effet, en application du critère financier (engagement des finances de l'État), presque toutes les conventions internationales sont soumises au parlement<sup>36</sup>. D'autre part, du fait du critère législatif de l'Article 53, nombre de conventions visant des matières qui sont du domaine du législatif français, sont soumises au parlement. Il s'ensuit que la question d'une saisine du parlement, à raison spécifiquement du lien d'un traité avec «l'organisation internationale», n'est amenée à se poser que dans des cas peu nombreux ...».

7) La détermination exacte de ce qu'il faut entendre par conventions «engageant les finances de l'État», pose des problèmes plus difficiles encore, et dont l'incidence pratique est beaucoup plus grande.

Conformément à la définition classique donnée par l'Article 29 du Décret du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique, «l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge». Sur cette base, une interprétation stricte de la disposition en cause devrait conduire le gouvernement à ne soumettre au parlement que les traités créant directement une dette certaine à la charge de l'État. On peut aussi avoir de cette formule une vision moins technique et considérer, avec M. Jean-Pierre Cot, qu'entrent dans cette rubrique toutes les conventions dont la mise en œuvre «coûte de l'argent à l'État»<sup>37</sup>.

34. *Laws and Practice Concerning the Conclusion of Treaties*, N.U., 1953, p. 48.

35. V. par exemple la Convention de Copenhague, du 12 septembre 1967, ratifiée sans autorisation législative, alors qu'elle dote le Conseil international pour l'exploration de la mer, d'un nouveau statut (publication au *J.O.* du 7 mars 1969), ou la Convention du 30 mai 1975, portant création de l'Agence spatiale européenne (*J.O.*, 14 décembre 1980).

36. Notamment les conventions relatives aux produits de base, qui semblent l'être systématiquement.

37. «Observations sur le commentaire de la décision du 30 décembre 1975», *R.D.P.*, 1977, p. 1020.

En réalité, sur ce point, comme l'a montré de manière très précise M. F. Sudre<sup>38</sup>, la pratique est pour le moins incertaine:

- certaines conventions répondant à la définition la plus stricte ne sont pas soumises au parlement<sup>39</sup>;
- la ratification ou l'approbation de traités ou accords à l'origine d'une dette imprécise, ou éventuelle, est parfois autorisée par les Chambres;
- enfin, les conventions portant diminution des ressources de l'État font, pour leur part, l'objet d'un traitement fluctuant<sup>40</sup>.

La confusion a été plutôt aggravée par la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975, dans l'affaire de la consolidation des dettes commerciales chiliennes. Outre qu'elle admet une intervention parlementaire très édulcorée (v. *infra* n° 17), cette décision range implicitement les accords de consolidation temporaire des dettes contractées par les gouvernements étrangers, dans la catégorie des conventions «engageant les finances de l'État», ce qui peut être discuté<sup>41</sup>.

Le souci de préserver la compétence parlementaire dans ce domaine avait conduit M. Jean-Pierre Cot et le groupe socialiste à l'Assemblée nationale, à proposer l'adoption d'une loi constitutionnelle affirmant clairement les droits du Parlement dans des cas de ce genre (v. le texte de la proposition *infra* n° 17); cette proposition a été reprise par six sénateurs en 1982, afin que «soient désormais soumis à l'approbation du parlement» les «contrats déterminants pour l'avenir de la France, dont la nature de droit privé commercial n'est que formelle et fonctionnelle»,

38. «La notion de traité international engageant les finances de l'État, dans la Constitution de la V<sup>ème</sup> République», *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 163-193. L'auteur cite de nombreux exemples pour illustrer chacune des hypothèses présentées ci-après.

39. Ne sont, bien évidemment pas soumis au parlement les accords entraînant une diminution des ressources fiscales, au titre des tarifs douaniers, qui relèvent de la compétence des Communautés européennes, en application des Articles 111 et 113 du Traité de Rome.

40. Le problème des conventions relatives, d'une part, aux dettes de guerre allemandes, d'autre part, aux dettes interalliées a profondément divisé la doctrine durant l'entre-deux guerres. V. notamment les opinions contradictoires de Gaston Jèze, «La ratification des accords sur les dettes interalliées», *R.D.P.*, 1927, pp. 92-94 et «Pouvoirs du gouvernement en matière de ratification des traités relatifs aux Finances publiques», *ibid.*, 1929, pp. 479-487. M. Sudre, *op. cit.*, pp. 181 s., montre que certaines conventions qui n'entraînent qu'une diminution éventuelle des ressources de l'État, sont soumises au parlement notamment les conventions sur les doubles impositions, qui le sont toujours - alors que d'autres, portant cependant diminution certaine de ces ressources ne les sont pas. Ainsi, la renonciation au recouvrement de la dette de certains États africains, envers la France, annoncée par le Président Pompidou à Ouagadougou, le 22 novembre 1972, n'a jamais été examinée par le parlement, malgré les engagements répétés de l'exécutif (cf. la Déclaration du Secrétaire d'État à la Coopération, du 29 novembre 1972, *J.O.*, *Débats Parl. Sénat*, 30 novembre 1972, p. 2515, la réponse de celui-ci à une question orale, le 12 décembre 1972, *J.O.*, *Débats Parl. Sénat*, 13 décembre 1972, p. 3017, et la confirmation donnée par Georges Pompidou lors de sa conférence de presse du 9 janvier 1973).

41. Cf. les commentaires de MM. Py (*A.J.D.A.*, 1976, 308) et Loïc Philip (*R.D.P.*, 1976, 1012), s'opposant sur ce point à ceux de MM. Jean-Pierre Cot (*R.D.P.*, 1977, 1020), Claude Franck (*G.P.*, 6-8 juin 1976, p. 11) et Bolle (*J.C.P.*, 1976, II, 18.368). En pratique, l'approbation des accords de consolidation est rarement soumise au parlement pour autorisation.

comme les contrats conclus par Gaz de France, avec l'organisme Soviétique Soyouzgas et la Société nationale algérienne Sonatrach<sup>42</sup>. Quelles que soient les arrière-pensées politiques de ses tenants, il y a une certaine logique dans cette position.

## 2. Les lacunes de l'alinéa 1er.

8) La liste des matières qui ne peuvent faire l'objet d'une convention internationale, sans autorisation parlementaire, a subi peu de modifications par rapport à l'énumération de l'Article 27 de la Constitution de 1946 et, du même coup, les lacunes qui caractérisaient à cet égard cette disposition existent encore aujourd'hui.

Une seule s'y est ajoutée; mais ce sont sans doute davantage des motifs d'efficacité technique, que d'opportunité politique, qui expliquent l'abandon, dans la rédaction de 1958, d'une catégorie de conventions internationales qui figuraient dans les textes de 1875 et 1946; les traités relatifs «au droit de propriété des Français à l'étranger»<sup>43</sup>.

Le Professeur Charles Rousseau a donné une explication tout à fait convaincante de cette omission: la multiplication des nationalisations à l'étranger, les circonstances dans lesquelles celles-ci sont effectuées, la discrétion nécessaire pour ménager les susceptibilités nationales, incitent à penser qu'un «régime d'indemnisation plus discret et moins spectaculaire que celui qui résulte inévitablement de traités authentiques soumis à l'approbation législative et par suite à débat parlementaire» donne en fait des garanties supérieures aux ressortissants français<sup>44</sup>.

On peut, en revanche, ne pas partager les scrupules juridiques de cet auteur lorsqu'il écrit: «L'atteinte n'en est pas moins certaine à un principe fondamental du droit public français traditionnel, d'après lequel les sacrifices imposés à la propriété privée ne pouvaient résulter que du législatif, principe encore consacré par l'Article 34 de la Constitution de 1958»<sup>45</sup>. De deux choses l'une en effet: ou bien l'expression «traités ou accords relatifs au droit de propriété des Français à l'étranger» renvoie à l'Article 34 et son maintien aurait constitué une simple redondance, puisque l'Article 53 vise les conventions «qui modifient des dispositions de nature législative»; ou bien, les deux formules visent deux domaines différents et l'omission de la première ne témoigne d'aucune incohérence. On peut pencher pour la seconde solution: s'agissant de nationalisations décidées par un Etat étranger dans l'exercice de sa souveraineté,

42. Proposition de loi constitutionnelle n° 258, annexée au procès-verbal de la séance du 8 avril 1982 (*J.O., Docts. parl. Sénat*).

43. Certaines conventions conclues en matière de protection des investissements français à l'étranger ont cependant été soumises au parlement. V. les exemples donnés par Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 630. Ceci correspond aux soucis analysés *infra* n° 9.

44. «La Constitution de 1958 et les traités internationaux», *Mélanges Basdevant, Pédone*, 1960, p. 466. Du même auteur, v. aussi *Droit international public*, Sirey, 1970, t. I, p. 105.

45. *Droit international public, préc.*, p. 105.

les «sacrifices» imposés aux propriétés françaises ne sauraient, en effet, être visés par l'Article 34 et les conventions en cause n'ont, pas pour objet de les imposer, mais, bien plutôt, de les limiter; au surplus, l'Article 34 réserve à la loi la détermination des «principes fondamentaux (...) du régime de la propriété» et l'on peut douter que ces accords posent des principes: ils se bornent à les mettre en application<sup>46</sup>.

9) Au demeurant, cette omission paraît relativement secondaire, par rapport à la lacune fondamentale, maintes fois soulignée, qui marquait déjà les textes de 1875 et 1946 et que l'on retrouve dans l'Article 53 de l'actuelle Constitution qui, à l'exception des traités de paix, ne mentionne pas les engagements internationaux proprement politiques: traités d'alliance, d'assistance mutuelle, de non-agression, concernant le règlement pacifique des différends, etc. Ce silence confère à l'exécutif une prérogative proprement régaliennne, dont on conçoit qu'elle n'était pas pour déplaire aux constituants de 1958<sup>47</sup>.

Ce parti-pris, très explicable dans le contexte des premières années de la III<sup>ème</sup> République, quand il s'agissait moins d'établir la République que de préparer le retour de la monarchie, est devenu proprement paradoxal avec le glissement progressif vers le régime d'Assemblée, à partir de 1919 et, plus encore, de 1946. C'est pourquoi l'habitude s'est prise de considérer l'énumération constitutionnelle comme non-limitative et de soumettre tous les traités importants au parlement, même lorsque l'exécutif n'y était pas tenu. Ainsi, la ratification des accords de Locarno, ou du traité d'assistance mutuelle franco-soviétique de 1935, des Protocoles de Paris de 1954, a-t-elle fait l'objet d'une autorisation parlementaire, alors même que celle-ci n'était pas constitutionnellement requise.

Une telle pratique atténuée considérablement la portée réelle des Articles 8 de la loi constitutionnelle de 1875 et 27 de la Constitution de 1946 et l'exception à la plénitude de la compétence législative du parlement qu'ils instituaient; elle semble ne plus répondre aujourd'hui à une nécessité: l'exécutif de la V<sup>ème</sup> République ne tient plus sa légitimité de l'Assemblée et l'on peut fort bien admettre que le Président de la République au moins, élu au suffrage universel, ratifie seul des conventions internationales, même importantes.

Cependant, la tendance à considérer l'ensemble des relations extérieures de la France comme le «domaine réservé» du chef de l'Etat n'a pas suffi à écarter totalement les anciens errements. Ainsi, le traité franco-allemand du 22 janvier 1963 a été soumis au parlement; de

46. *Contra*, François Luchaire, v. *supra* n. 27.

47. Selon François Luchaire, la rubrique «traités de paix» recouvre «tous les traités dont l'objectif est de concourir au maintien ou à l'affermissement de la paix, ainsi qu'à mettre fin à des risques de conflits armés, et, par conséquent, tous les traités relatifs à la sécurité et notamment ceux réalisant une alliance, une assistance mutuelle ou un pacte de non-agression» (*op. cit.*, p. 239). Cette interprétation n'est conforme ni à la doctrine dominante, ni à l'*opinio juris* des gouvernants que révèle la pratique suivie depuis 1875.

même, en 1969, celui-ci a été appelé à autoriser la ratification de la Convention n° 105 de l'O.I.T. du 25 juin 1957, concernant l'abolition du travail forcé, alors que, selon les avis concordants du Ministère des Affaires étrangères, du Ministère du Travail et du Conseil d'État, l'intervention des Chambres n'était aucunement obligatoire<sup>48</sup>. Dans les deux cas, le gouvernement a insisté sur le caractère facultatif et exceptionnel de la saisine du parlement et a justifié celle-ci par la volonté de donner aux ratifications projetées une solennité particulière<sup>49</sup>. On en a conclu qu'une telle pratique, fondée sur un choix discrétionnaire du gouvernement «ne peut guère revêtir une grande portée sous la Vème République et ne peut constituer le palliatif qui serait souhaitable à la diminution des prérogatives du parlement»<sup>50</sup>. Cette interprétation doit sans doute être nuancée: il n'est, en effet, pas évident que lorsque le gouvernement soumet des traités purement politiques au parlement, il le fasse toujours dans un «esprit différent» de celui qui prévalait sous la IVème République. Dans certains cas, le chef de l'État et le gouvernement, en décidant de soumettre au Parlement des engagements internationaux de ce type, semblent chercher à obtenir son adhésion, sa caution, à la politique qu'ils traduisent, à «impliquer» les parlementaires pour couper court à leurs critiques, exactement de la même manière que sous les deux régimes précédents. Il s'agit de faire en sorte que la Convention soit «politiquement opposable» aux parlementaires<sup>51</sup>.

La pratique suivie durant les septennats de MM. Giscard d'Estaing et Mitterrand semble traduire, en outre, un souci plus grand d'associer le parlement à la conduite de la politique extérieure ou au moins, de faciliter son contrôle sur celle-ci. On peut relever en particulier qu'en dépit de la «fantaisie» qui continue à «présider au choix des textes» soumis aux Chambres<sup>52</sup>, notamment en ce qui concerne les conventions de coopération, l'approbation d'un certain nombre d'accords militaires a

été récemment autorisée par le parlement. Tel a été le cas des accords avec le Zaïre, du 22 mai 1974, le Togo du 23 mars 1976, le Niger du 19 février 1977 ou les Comores du 10 novembre 1978<sup>53</sup>. De même, il est remarquable que l'approbation de l'échange de lettres des 18 et 22 mars 1982, prévoyant la participation française à la force multinationale et d'observateurs du Sinaï ait été autorisée par le parlement, qui n'avait pas eu à connaître de notre contribution à la F.I.N.U.L.<sup>54</sup>. De même encore, la justification avancée par M. Cheysson à l'appui de la soumission au parlement du traité d'adhésion de l'Espagne au Pacte atlantique, est significative d'un changement d'état d'esprit: après avoir rappelé que la ratification du Traité de 1949 n'avait pas fait l'objet d'une autorisation parlementaire et que l'Article 53 de la Constitution «ne couvre pas (...) les traités d'alliance», le ministre des Relations extérieures a ajouté: «Nous pensions cependant qu'il est normal, logique, régulier, que le parlement soit appelé à voter une loi autorisant cette ratification par le Président de la République»<sup>55</sup>.

Il n'en reste pas moins que le silence de l'Article 53 apparaît comme un instrument au service de l'exécutif; il est interprété comme lui donnant une faculté, mais non comme édictant une interdiction; et, de même qu'il arrive au gouvernement de soumettre au parlement des textes portant sur des matières visées par l'Article 37 de la Constitution, dans un souci d'apaisement, ou pour obliger les membres des assemblées à partager des responsabilités qui sont, en principe, les siennes propres, de même il peut rechercher une certaine forme de consensus national en demandant au parlement l'autorisation de ratifier ou d'approuver certaines conventions qui ressortissent de sa compétence exclusive.

10) Ainsi, l'exécutif a utilisé l'Article 53 comme il l'entendait, en fonction de «considérations d'opportunité politique»<sup>56</sup>, non seulement négativement en interprétant strictement ses dispositions, et en ne soumettant pas au parlement les conventions n'entrant pas, selon lui, dans leur champ d'application, mais aussi positivement en lui en soumettant cer-

48. V. Michel Courtin, «La pratique française en matière de ratification de l'Article 19 de la Constitution de l'O.I.T.», *A.F.D.I.*, 1970, p. 601. La ratification de cette convention marquait la commémoration du cinquantième anniversaire de l'O.I.T. La ratification des conventions n° 111 (discrimination en matière d'emploi) et 122 (politique de l'emploi) a également été autorisée par des lois. Comme l'a indiqué M. Ph. Machefer, lors du débat sur la loi autorisant la ratification de la convention N° 111, «les critères de la saisine du parlement, tout particulièrement en cette matière, ne sont ni d'une très grande clarté, ni d'une parfaite cohérence» (*J.O., Déb. parl., Sénat*, 8 avril 1981, p. 540).

49. Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 633.

50. *Ibid.*, p. 632.

51. Le traité franco-allemand de 1963 constitue sans doute un exemple de cette attitude. On peut aussi peut-être y rattacher la procédure de ratification de la décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976, relative à l'élection des membres de l'Assemblée parlementaire des Communautés au suffrage universel: l'autorisation législative de ratifier cet engagement n'était sans doute pas indispensable.

52. Georges Gorse, *J.O., Déb. parl.*, A.N., 19 décembre 1978; p. 9629 (débat sur l'approbation des accords de coopération avec Djibouti: sur 14 accords, 4 seulement ont été déférés au parlement, parmi lesquels ne figuraient pas l'accord judiciaire, ce dont les parlementaires se sont étonnés à juste titre).

53. Il est vrai que ces autorisations ont souvent été tardives (cf. les péripéties qui ont précédé la soumission au Parlement des accords franco-zaïrois, rappelées par M.G. Lemoine, *J.O., Déb. parl.*, A.N. 23 novembre 1978, p. 8162) et que de nombreux accords de coopération militaire n'ont pas été examinés par les Chambres (cf. la liste non exhaustive dressée par M. Darinot, *J.O., Déb. parl.*, A.N., 30 juin 1978, p. 3640) et reprise par M. Lemoine (*ibid. loc.*); v. aussi la liste complète des accords de défense et des accords d'assistance militaire liant la France dans les réponses du Ministre de la Défense à une question écrite de M.A. Vivien (*J.O., Déb. parl.*, A.N., 29 juillet 1978, p. 4236) et du Ministre des Affaires étrangères à une question écrite de M. Eyraud (*J.O., Déb. parl.*, A.N., 18 mars 1978, p. 901); les deux réponses sont reproduites in Jean Charpentier, «Pratique française du droit international», *A.F.D.T.*, 1978, p. 1167 s.).

54. Sur les motifs de cette différence de traitement, v. *infra*, n° 17.

55. *J.O., Déb. parl.*, A.N., 9 avril 1982, p. 1040.

56. Conformément aux termes utilisés par M. J. Sauvagnargues, ministre des Affaires étrangères, dans une lettre adressée, le 20 janvier 1975, à un député, M. D. Julia, qui lui demandait des clarifications sur les critères de soumission des accords de coopération au parlement.



taines, même lorsqu'il n'y était pas tenu. Mais s'il a pu en être ainsi, c'est que l'exécutif est véritablement le maître de l'interprétation de l'Article 53, en l'absence de toute disposition concernant le contrôle *a priori* et la sanction *a posteriori* du respect de la répartition des compétences qu'il opère.

D'une manière générale, le but des mécanismes de contrôle institués par la Constitution de 1958 semble être de confiner les compétences du parlement dans les limites étroites qui leur sont assignées. Le titre VI n'échappe pas à la règle; plus même: interprété strictement, l'Article 54 semble ne prévoir l'intervention du Conseil constitutionnel que pour vérifier la conformité matérielle des conventions internationales aux dispositions de la Constitution, non pour apprécier la régularité de la procédure, suivie pour les introduire dans l'ordre interne<sup>57</sup>. Cependant, en précisant spontanément que la régularité de la ratification par la France de la décision du Conseil des Communautés européennes, relative au remplacement des contributions financières des États membres, par des ressources propres aux Communautés était «subordonnée, conformément à l'Article 53, à l'intervention d'une loi», le Conseil constitutionnel a, semble-t-il, admis qu'il pouvait être appelé à se prononcer au cas où l'exécutif éprouverait un doute sur la nécessité de saisir le parlement<sup>58</sup>; il «contrôle non seulement la régularité interne du projet d'engagement international, mais aussi sa régularité externe»<sup>59</sup>.

Il reste que la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'Article 54 est enfermée dans des limites temporelles étroites; avant la signature de l'engagement international en cause, la saisine est impossible: matériellement, il n'y a pas de projet d'accord; elle l'est également après l'entrée en vigueur: sans doute, rien dans le texte de l'Article 54 n'interdit de déférer cet engagement au Conseil, après l'expression par la France de son consentement à être liée, mais, au regard du droit international, l'accord est alors juridiquement parfait<sup>60</sup> et la remise en cause de sa régularité au regard des règles constitutionnelles françaises constituerait un fait internationalement illicite, générateur de responsabilité internationale; or, en vertu du Préambule de la Constitu-

57. En ce sens, Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 659.

58. C.C. 19 juin 1970; *G.D.*, p. 257; *J.C.P.*, 1970, I.2354, chron. Ruzié; *R.D.P.*, 1971, 172, chron. Emeri et Gautron; *R.D.I.P.*, 1971, 239, n. Rousseau.

59. Louis Favoreu, «Le Conseil constitutionnel et le droit international», *A.F.D.I.*, 1977, p. 100. Dans le même sens, François Luchaire, *op. cit.*, p. 130 ou 325.

60. Cf. les Articles 11s., 26, 27 et 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités; cette dernière disposition est rédigée ainsi: «1. Le fait que le consentement d'un État a été lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet État comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale. 2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout État se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi». Compte-tenu des obscurités de l'Article 53 et des variations de la pratique, il semble difficile de considérer le défaut d'autorisation parlementaire comme une violation «objectivement évidente».

tion de 1958, intégré à celui de la Constitution de 1958, «La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international»... qui, indirectement, exclut donc la saisine du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'Article 54, après l'entrée en vigueur de l'engagement à l'égard de la France au plan international. Le Parlement peut ainsi se trouver placé par l'exécutif devant un «fait accompli» irrévocable<sup>61</sup>.

Il en résulte que le législatif se trouve ainsi «désavantagé» par rapport à l'exécutif qui, seul responsable de la négociation des conventions internationales, est de ce fait, seul aussi, en principe, à avoir connaissance des engagements projetés: il est significatif, à cet égard, que les deux seuls cas de saisine du Conseil constitutionnel, en vertu de l'Article 54, aient été le fait, dans un cas, du premier Ministre (décision du 19 juin 1970), dans l'autre, du Président de la République<sup>62</sup>. En pratique, cette infériorité est cependant quelque peu atténuée. En effet, s'il n'existe pas, en France, d'équivalent du *Case Zablocki Act* américain de 1972, une liste des engagements internationaux, conclus par la France, est communiquée régulièrement - tous les deux ou trois mois - à la Commission des Affaires étrangères de chacune des Chambres, et celle-ci peut, le cas échéant, obtenir communication de ces textes<sup>63</sup>, ce qui permet aux parlementaires de déterminer s'ils devraient leur être soumis, et de faire pression en ce sens sur le gouvernement; ceci, en effet, se produit dans certains cas<sup>64</sup>.

En revanche, on peut se demander si la suppression, lors des travaux préparatoires ayant abouti à la rédaction actuelle de l'Article 53, de toute référence à l'Article 57, suppression décidée à la demande du Conseil d'État, ne fait pas du même coup disparaître l'obligation faite à l'exécutif de saisir le Conseil constitutionnel lorsqu'il entend ratifier, sans autorisation parlementaire, un traité modifiant une loi au sens formel, mais dont les dispositions lui semblent relever matériellement du do-

61. Cf. l'exemple récent de l'accord transitoire en matière de justice, conclu avec Djibouti, le 26 janvier 1978: lors d'un débat parlementaire, le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères a semblé admettre que l'approbation de cet engagement aurait dû être autorisée par le parlement, mais il a ajouté que son texte ayant déjà été publié au *Journal officiel* (du 28 avril 1978), «on ne (pouvait) revenir sur la procédure»... (*J.O. Déb. Parls.*, A.N., 19 décembre 1978, p. 9631).

62. Décision du 30 décembre 1976, relative à l'élection des membres de l'Assemblée européenne au suffrage universel, *J.C.P.*, 1977, II.18.704, n. Franck; D. 1977.201 n. Hamon; *R.D.P.*, 1977, 129, chron. Favoreu et Philip; *J.D.I.*, 1977, 66 n. Ruzié; *A.F.D.I.*, 1977, 805, n. Coussirat-Coustère.

63. M. Jean-Pierre Cot avait fait des suggestions en ce sens lors d'un débat à l'Assemblée nationale concernant certains accords de coopération avec Madagascar (*J.O., Déb. Parls.*, A.N., 22 novembre 1974, p. 6925). La loi du 16 juillet 1979 précitée améliore également l'information parlementaire en matière de droit communautaire.

64. Cf. la lettre en date du 25 mai 1977 de M. Couve de Murville, président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, demandant au ministre des Affaires étrangères que le parlement soit appelé à se prononcer sur l'Accord général de Coopération militaire technique, conclu avec le Zaïre, le 22 mai 1974.

maine réglementaire. Il est vrai que, de toute manière, la saisine du Conseil, si elle est en principe obligatoire dans le cadre de l'Article 37, dépend uniquement du bon vouloir de l'exécutif.

11) Si l'organisation de la protection des prérogatives du parlement est globalement réalisée d'une manière très imparfaite, par les mécanismes de contrôle *a priori* institués par la Constitution de 1958, du moins les empiètements de l'exécutif sont-ils, en général, sanctionnés *a posteriori*.

Il n'en va pas ainsi en ce qui concerne le domaine d'intervention réservé au parlement par l'Article 53, alinéa 1er : à cet égard, la sanction politique s'avère illusoire, la sanction juridictionnelle presque inexistante. Certes, l'Assemblée nationale pourrait protester contre l'approbation ou la ratification d'une convention internationale, sans autorisation parlementaire, en adoptant une motion de censure, mais «il est peu probable que l'inobservation de l'Article 53 donne lieu à une telle extrémité»<sup>65</sup>.

Sans doute, si le gouvernement omet de soumettre au parlement une convention visée par le 1er alinéa de l'Article 53, les Chambres pourraient-elles refuser d'adopter les mesures d'application nécessaires et relevant de leur compétence soit législative, soit budgétaire ; mais, si les parlementaires agitent parfois cette menace<sup>66</sup>, ils ne l'ont, à ce jour, jamais mise à exécution et une récente décision du Conseil constitutionnel montre que celui-ci, sans récuser sa compétence, ne montre guère d'empressement à appuyer leurs efforts<sup>67</sup>.

Quant aux tribunaux, ils refusent «d'apprécier la régularité de la

65. Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 657.

66. Déjà, en 1953, le groupe communiste avait refusé de voter les crédits nécessaires à la création du laboratoire européen de physique nucléaire, car la convention du 1er juillet 1953, créant l'Organisation européenne de la recherche nucléaire, n'avait pas été soumise au parlement (v. Charles Rousseau, «La ratification des traités en France depuis 1946», *préc.*, p. 484). De même, lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1964 au Sénat, M. Marilhac, rapporteur pour avis au nom de la Commission des lois constitutionnelles, demanda le rejet d'une ouverture de crédits justifiés par l'exécution de l'accord économique franco-cambodgien du 4 juillet 1964, dont l'approbation n'avait pas été autorisée par le parlement ; bien que le gouvernement eût pris l'engagement de procéder ainsi à l'avenir, le Sénat suivit son rapporteur. La Commission mixte paritaire rétablit cependant les crédits supprimés (V. Léo Hamon et C. Courvoisier, «Vie et droit parlementaires.» *R.D.P.*, 1965, pp. 657 s.). C'est un grief comparable qui a été adressé par le groupe socialiste à la loi de finances pour 1976, en ce qui concerne les crédits consentis au gouvernement chilien et qui a donné lieu à la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975. Voir aussi les débats concernant l'augmentation de la quote-part française au F.M.I. en avril 1978 (v. *infra* note 159).

67. C.C. 30 décembre 1975, voir les références citées n. 41, ainsi que les commentaires de MM. Léo Hamon (*D.*, 1976, I. 462) et René Chiroux et Paul Montgroux (*Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de l'Université de Clermont I*, 1975, pp. 412-456. V. aussi les décisions du 29 avril 1978 (augmentation de la quote-part française au F.M.I. - *D.*, 1979, 542, n. Hamon ; *J.D.I.*, 1978, 577, n. Ruzié ; *R.D.P.*, 1979, 494, chron. Philip) et du 29 décembre 1978 (loi de finances pour 1979 - *D.*, 1979, 541, n. Hamon ; *J.D.T.*, 1978, 577, n. Ruzié ; *R.D.P.*, 1979, 475, chron. Philip).

procédure suivie pour la ratification des traités internationaux»<sup>68</sup> et s'interdisent du même coup de sanctionner le non-respect par l'exécutif des prérogatives conférées au parlement, par l'Article 53. Déjà, sous la IIIème République, le service juridique du Ministère des Affaires étrangères indiquait : «il ne semble pas qu'il appartienne au pouvoir judiciaire de trancher les divergences d'interprétation qui pourraient surgir, à cet égard, entre le gouvernement et le parlement, et, encore moins, de rejeter, pour défaut d'approbation du parlement, l'autorité d'un traité au sujet duquel le parlement n'aurait jamais contesté la compétence du Gouvernement»<sup>69</sup>.

Bien que l'on ne puisse guère citer de jurisprudence très ancienne, cela correspond à une attitude considérée comme traditionnelle du juge administratif<sup>70</sup>, sur laquelle le juge judiciaire semble s'être aligné depuis 1953<sup>71</sup>. S'il est vrai que «les difficultés inhérentes à la détermination des matières pour lesquelles l'intervention d'une loi est nécessaire, pour qu'un traité ou accord puisse être ratifié ou approuvé, sont sans doute pour beaucoup dans cette discrétion»<sup>72</sup> ou, plus précisément, dans cette abdication, celles-ci ne constituent pas une justification.

12) Il n'est pas douteux que «l'ombre de l'acte de gouvernement»<sup>73</sup> plane sur toute la procédure d'introduction des conventions internatio-

68. C.E. 4 mars 1961. André et Sté des tissages Nicolas Caimant, *Rec.* 154, *R.G.D.I.P.*, 1961, 626, concl. Henry, *A.J.D.A.*, 1962, 35 n. C.M. Dans le même sens : C.E., 16 mars 1966, Cartel d'action morale et sociale, *Rec.* 211, *J.C.P.*, 1967, II, 15057, concl. Bertrand.

69. note en date du 26 novembre 1934, citée par Alexandre-Charles Kiss, *op. cit.*, p. 193, n° 371.

70. Outre les arrêts préc., n. v. C.E. 16 novembre 1956, Villa, *Rec.*, 433 et surtout les conclusions Laurent, *R.D.P.*, 1957, 123.

71. Depuis le célèbre arrêt Gambino, Cass. Ass. plén., 11 mars 1953, *D.*, 1953, 297, concl. Blanchet, *J.C.P.*, 1953, II, 7673 n. Ourliac et de Juglart, *J.D.I.*, 1953, 636 n. B.G., *R.C.D.I.*, 1953, 113 n. Lagarde (V. aussi les commentaires très critiques de cette décision par Roger Pinto, «Le contrôle de la régularité des conventions internationales par les juridictions françaises», in *Mélanges Mestre*, *préc.*, p. 439 s. et Jacques Dehaussy, *J.C.I.D.I.*, fasc. 12 A, N° 80). Dans le même sens, v. C.A. Paris, 18 juin 1968, Dme Klarsfeld, *J.C.P.*, 1969, 15.725 n. Ruzié, *J.D.I.*, 1969, 671, n. Kahn, ou Civ. 1, 25 janvier 1977, Reyrol c. Office de la Jeunesse de l'Arrondissement d'Emmendingen, *Bull.*, n° 43, p. 32 ; *J.D.I.*, 1977, 470, n. Ruzié ; *D.* 1977, 685, n. Mezger ; *A.F.D.I.*, 1978, 1036, chron. Lachau-me ; *R.C.D.I.P.*, 1978, 35, n. Simon-Depitre ; commentaires unanimement hostiles). La jurisprudence antérieure (citée par Roger Pinto, *op. cit.*, p. 442 ; Jacques Dehaussy, *op. cit. passim* et Ange Blondeau, «L'application du droit conventionnel par les juridictions françaises de l'ordre judiciaire», in *S.F.D.I.*, Colloque de Grenoble 1970, *L'application du droit international par le juge français*, Armand Colin, 1972, pp. 47 s.) et quelques décisions postérieures, refusent d'appliquer des conventions introduites en droit français, sans autorisation législative, alors que celle-ci était nécessaire. Cependant, comme l'a montré Jacques Dehaussy, il s'agissait avant tout de convention modifiant des lois et «les décisions qui refusent de tenir pour applicables des conventions internationales en arguant du défaut d'approbation parlementaire, se fondent aussi et surtout le plus souvent, sur le défaut d'approbation présidentielle et de publication» («Les conditions d'application des normes conventionnelles sur le for interne français»), *J.D.I.*, 1960, p. 724.

72. Jacques Dehaussy, *ibid.*

73. Nicole Questiaux, «L'application du droit international conventionnel par le juge administratif», in *S.F.D.I.*, Colloque de Grenoble, *préc.*

nales dans l'ordre interne. Il paraît cependant difficile de considérer que le juge, pour refuser de contrôler l'accomplissement de la formalité, assurément substantielle, prévue à l'Article 53, prend prétexte de l'existence d'un acte de gouvernement « bien localisé » que constituerait la décision que prend le Président de la République, de demander ou non, par l'entremise du gouvernement, une habilitation législative avant de ratifier<sup>74</sup>. En effet, « le refus de contrôler la régularité de la ratification ou approbation s'étend même aux cas où l'autorisation du parlement n'est pas requise. Il n'est donc pas motivé par le souci de ne pas intervenir dans les relations entre l'exécutif et le législatif<sup>75</sup>. C'est donc, plus probablement, parce qu'il considère que l'autorisation législative n'est pas détachable de la procédure de ratification dans son ensemble et parce que celle-ci intéresse les rapports de la France avec les États étrangers, que le juge refuse d'intervenir. Cette timidité, qu'aucun texte constitutionnel ne justifie, s'apparente à celle qui paralyse le juge français lorsqu'il s'agit de contrôler, par voie d'exception, la constitutionnalité des lois.

Il est vrai que le domaine d'intervention du parlement n'est pas défini de la manière la plus claire par l'Article 53, alinéa 1er, et il y aurait de graves inconvénients à « mettre en cause la régularité d'un traité que les États contractants auraient déjà considéré comme entré en vigueur »<sup>76</sup>. Cependant, il convient de ne pas exagérer ces problèmes : d'une part, les tribunaux ne pourraient être amenés à se prononcer que par voie d'exception, en aucune manière par voie d'action<sup>77</sup>, d'autre part, il serait toujours loisible au gouvernement de procéder à la régularisation requise.

En réalité, il semble que « les tribunaux ont recours à la fiction d'un contrôle par le Président de la République, dont ils peuvent ainsi se décharger »<sup>78</sup>. Dans le contexte du régime actuel où le chef de l'État est plus acteur du jeu politique que garant du respect du droit, cette « fiction », qui aboutit à laisser non sanctionnés les Articles 53 et 55 de la Constitution, est regrettable dans une perspective de droit constitutionnel, même si elle est dans la logique de la supériorité du droit international sur l'ordre juridique interne.

Quelques signes avant-coureurs d'un revirement ont été relevés dans la

74. Concl. Laurent sur C.E., 16 novembre 1956, Villa, préc.

75. Louis Dubouis, « Le juge administratif français et les règles du droit international », *A.F.D.I.*, 1971, p. 17. Dans le même sens, voir François Lamoureux, *L'application du droit international conventionnel par les tribunaux français*, thèse Paris II, 1976, p. 98.

76. Paul Reuter, « Le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national », in *S.F.D.I.*, Colloque de Grenoble, préc. p. 33. Dans le même sens, Louis Dubouis, *op. cit.*, p. 17 et Gérard Druesne, « La jurisprudence constitutionnelle des tribunaux judiciaires sous la Vème République », *R.D.P.*, 1974, p. 184 et supra n° 10.

77. V. David Ruzié, note sous C.A. Paris, 18 juin 1968, Dme Klarsfeld, préc. La pratique traditionnelle des tribunaux judiciaires (voir supra n. 71) n'a jamais suscité de crise internationale...

78. François Lamoureux, *op. cit.*, p. 114.

jurisprudence des quinze dernières années. D'une part, les juridictions de l'ordre judiciaire n'ont jamais totalement abandonné leur ancienne jurisprudence et constatent, fréquemment, que la ratification des traités qu'elles appliquent a été autorisée par la loi, et le Conseil d'État lui-même, dans un arrêt récent, a fait de même<sup>79</sup>. D'autre part, on a pu espérer que le refus du Conseil constitutionnel d'exercer son contrôle incite les tribunaux à assumer pleinement leurs responsabilités<sup>80</sup>, mais jusqu'à présent, ces espoirs n'ont pas été concrétisés et le seul signe encourageant vient du Conseil constitutionnel lui-même qui, saisi sur le fondement de l'Article 61 de la Constitution, a rappelé que les obligations, découlant pour la France de sa participation au F.M.I., s'imposent à elle « en vertu des engagements qu'elle a souscrits en adhérant régulièrement à la suite de la loi du 26 décembre 1945, à l'accord relatif au Fonds monétaire international »<sup>81</sup>; on peut en déduire que la Haute Instance pourrait, dans des cas de ce genre, écarter par voie d'exception l'application d'un traité, dont l'introduction dans le droit français aurait été irrégulière<sup>82</sup>, mais jusqu'à présent, ceci demeure une hypothèse d'école.

L'Article 53, alinéa 1er, confère au parlement un droit d'intervention dans la procédure d'adoption des conventions internationales dans des matières relativement nombreuses – plus importantes que le « domaine de la loi », défini à l'Article 34 – mais, comme pour compenser cette « largesse », la Constitution ne prévoit aucun mécanisme garantissant les droits des Chambres. Dans l'état actuel des choses, il n'existe aucun moyen raisonnable de sanctionner un manquement par l'exécutif aux dispositions de l'Article 53; c'est sans doute sa principale lacune : donner et retenir ne vaut.

## B – Au point de vue formel.

13) Ainsi, en ce qui concerne la définition matérielle du domaine de l'intervention parlementaire, la Constitution de 1958 ne contient guère d'innovations, par rapport au texte de 1946 – à la différence près que, mieux que sous la IVème République, l'exécutif peut jouer des lacunes et des obscurités de l'énumération de l'Article 53, alinéa 1er. Il n'en va

79. V. par ex. Cass. soc. 26 mars 1962, 126. Civ. 1, 16 février 1965, §Bull. I n° 131, p. 96; C.E. 28 avril 1976, Fall. Rec., 210: « Cons. qu'il ressort des stipulations de l'accord de coopération entre la République française et la Fédération du Mali, approuvé par la loi du 18 juillet 1960... » (sic. v. infra, n° 16).

80. A la fois pour contrôler, par voie d'exception, la conformité des lois aux traités et la régularité de l'introduction de ceux-ci dans l'ordre interne. En ce sens, v. n. Alain Pellet sous C.C. 15 janvier 1975, G.P., 14-15 janvier 1976, p. 9. Le célèbre arrêt, Société Cafés Jacques Vabre, Cass., Ch. mixte, 24 mai 1975, D. 1975, 497, concl. Touffait; *R.D.P.*, 1975, 1335, Chron. Philip et Favoreu, *J.C.P.*, 1975. II. 18.180 bis, concl. Touffait, n. Jeantet; *J.D.I.*, 1975, 801, n. Ruzié; *A.J.D.A.*, 1975, 567, n. Boulouis, sans porter précisément sur le problème examiné ici, incite à l'optimisme.

81. Décision précitée du 29 avril 1978 relative à l'augmentation de la quote-part française au F.M.I.

82. V. aussi les décisions précitées du 30 décembre 1975 et du 29 décembre 1978.

pas de même au point de vue formel : en mentionnant, à côté des traités, les «accords internationaux» – que visent également l'intitulé même du Titre VI et les Articles 52 et 55 –, celle-ci semble accroître les droits du législatif.

Cette dichotomie entre les conventions internationales est apparue à un stade relativement avancé des travaux préparatoires de la Constitution ; il semble qu'elle figure pour la première fois dans l'avant-projet soumis au Comité ministériel à la fin du mois de juin 1958<sup>83</sup> – elle n'a pas été remise en cause par la suite. Selon le commentaire des articles de la Constitution, établi en 1959 à partir d'entretiens avec certains membres du groupe de travail ayant participé autour de M. Debré à leur préparation, il s'agissait de faire apparaître «à la demande du quai d'Orsay», à côté des traités en forme solennelle, les accords en forme simplifiée «conclus au nom du Gouvernement et (qui) ne sont pas soumis à ratification»<sup>84</sup>.

D'emblée, la doctrine s'est montrée divisée sur la définition de ces accords. Selon le Doyen Trotabas, dont l'opinion est restée isolée et ne correspond guère aux travaux préparatoires, ni à la pratique ultérieure, il conviendrait de déduire de la terminologie usitée par les Articles 11 et 86 de la Constitution «que la «ratification» reste la procédure normale pour les traités conclus avec les États étrangers, mais qu'elle sera remplacée par une «approbation» pour «les accords» conclus entre la République et un État membre de la Communauté»<sup>85</sup>. Pour de nombreux auteurs, l'Article 53 consacre en réalité en droit français la pratique, traditionnelle en droit international, des accords en forme simplifiée, c'est-à-dire, des conventions conclues selon une procédure courte, entrant en vigueur dès leur signature, le parlement ayant désormais, dans cette hypothèse, compétence pour les approuver<sup>86</sup>.

Cette interprétation est conforme à la pratique de la IV<sup>ème</sup> République, les gouvernements ayant, malgré le silence du texte constitutionnel, pris l'habitude de soumettre les accords en forme simplifiée pour approbation au parlement, afin de respecter l'esprit de l'Article 27 de la Constitution de 1946. Le mémorandum français du 10 janvier 1953, précité, précisait que, s'agissant de «traités portant sur les objets énumérés à l'Article 27, l'exécutif ne pourrait éluder l'obligation de demander au parlement l'autorisation de ratifier, en concluant des traités comportant simplement une signature et ne prévoyant pas une ratifica-

83. V. Jean-Louis Debré, *op. cit.*, p. 86.

84. *N.E.D.*, n° 2530, préc. p. 22.

85. Louis Trotabas, «L'attribution des compétences à caractère international dans la Constitution du 4 octobre 1958», *Mélanges Basdevant*, préc., p. 491.

86. V. *infra* n° 16. Voir la liste des tenants de cette théorie in Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 641, n.57. M. Rambaud ne doit pas être inclus dans cette liste. Il convient de noter que Nguyen Quoc Dinh, après avoir proposé une autre explication (Article préc. à la *R.D.P.*, p. 537), s'est rallié à la thèse assimilant les accords mentionnés par le Titre VI de la Constitution, aux accords en forme simplifiée (*Droit international public*, L.G.D.J., 1975, p. 157).

tion. En pareil cas, l'exécutif devrait demander l'autorisation du parlement avant de donner une signature définitive». Il est certain, en effet, que l'Article 53 explicite cette obligation constitutionnelle, garantissant ainsi le respect des droits du parlement et constitue, «dans le domaine qui lui est propre, l'effort de remise en ordre que les Articles 34, 37 et 38 réalisent sur un plan plus général dans l'ordonnement juridique interne»<sup>87</sup>.

14) Cette explication paraît exacte mais insuffisante.

Il n'est pas douteux que le gouvernement ne saurait, sans abus de pouvoir contraire à la lettre comme à l'esprit de la Constitution, modifier en sa faveur la répartition des compétences, établie par celle-ci, par exemple par la conclusion d'accords entrant en vigueur dès leur signature, en l'absence d'autorisation parlementaire dans le domaine défini à l'Article 53. Et il semble en effet que, malgré une pratique plus qu'équivoque, les pouvoirs publics aient estimé, dans les débuts de la V<sup>ème</sup> République, que la procédure d'approbation prévue à l'Article 53 concernait les seuls accords en forme simplifiée<sup>88</sup>. En bonne logique, cependant, cela implique que l'autorisation parlementaire soit donnée avant la signature de l'accord, conformément aux termes du mémorandum de 1953. Cela arrive en effet, mais est extrêmement rare<sup>89</sup>; c'est que, comme on l'a écrit, l'exigence d'une autorisation parlementaire «se concilie mal avec la conclusion courante des accords en forme simplifiée, parfaits dès leur signature»<sup>90</sup>.

Dans l'immense majorité des cas, l'autorisation législative prévue à l'Article 53 intervient dans un contexte bien différent et concerne des accords signés par le gouvernement, qui n'entrent en vigueur que lorsque celui-ci a fait savoir aux partenaires de la France que les procédures constitutionnelles – y compris l'autorisation parlementaire – ont été accomplies, conformément aux dispositions de l'Article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969. En aucune manière cette pratique n'aboutit à nier l'originalité de la catégorie constitutionnelle des accords non soumis à la ratification – qui sont approuvés

87. Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 625.

88. V. Jean Viret, *op. cit.*, p. 413.

89. V. Loi du 21 décembre 1960, autorisant la signature de l'Accord instituant l'Association internationale de développement – celle-ci n'est intervenue que le 30 décembre. Les cas, également rares (v. cependant *infra* n.92, s'agissant de la Convention franco-hongroise du 31 juillet 1980), dans lesquels le Parlement est appelé à autoriser, rétroactivement, la signature d'un accord en forme simplifiée, conclu «sous réserve d'approbation parlementaire» s'apparentent également à cette hypothèse; v. Jean Viret, *op. cit.*, p. 420 et Luc Saïdj, *Le Parlement et les traités – la loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, L.G.D.J., 1979, pp. 68-69; ce dernier auteur cite en outre une hypothèse dans laquelle le parlement a approuvé *a posteriori* un accord en forme simplifiée.

90. Claude Blumann, «L'Article 54 de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité en France», *R.G.D.I.P.*, 1978, p. 560.

par le gouvernement et non par le chef de l'État<sup>91</sup> - ; cela revient seulement à dire qu'en ce qui concerne l'Article 53, traités et accords sont placés sur un pied de stricte égalité et que la distinction n'a aucune conséquence *au regard de cette disposition*.

Cette interprétation est conforme aux termes mêmes de l'Article 53 qui utilise des formules rigoureusement parallèles s'agissant d'une part des traités, d'autre part des accords. Elle correspond également à la pratique, qui semble aujourd'hui stabilisée, et connaît, à côté des lois autorisant la ratification des traités, des lois autorisant l'approbation des accords, les secondes étant du reste plus nombreuses que les premières<sup>92</sup>. Elle introduit, par ailleurs, un élément de souplesse dans le jeu triangulaire Président de la République - gouvernement - parlement, car «rien ne saurait empêcher un parlement et un gouvernement en conflit avec le Président de la République de déposséder ce dernier de ses prérogatives traditionnelles, tout en se confondant à la procédure à deux degrés éventuellement exigée par la convention internationale. Il suffirait pour ce faire que parlement et gouvernement s'accordent pour recourir systématiquement à la procédure d'approbation»<sup>93</sup>.

On peut donc dire que si, en droit international, «la *summa divisio*» repose toujours sur la distinction entre les engagements conclus suivant une procédure courte ou à un seul degré et ceux conclus suivant une procédure longue ou à deux degrés»<sup>94</sup>, les deux catégories de conventions internationales mentionnées à l'Article 53 entrent dans le second groupe, sauf si l'autorisation législative d'approuver intervient avant la signature, auquel cas il peut s'agir d'un accord en forme simplifiée au sens propre<sup>95</sup>.

91. Cependant, l'exigence par la jurisprudence d'une intervention du Président de la République, qu'il s'agisse de traités (décrets de ratification et de publication) efface très nettement cette originalité en ce qui concerne la phase proprement interne de leur conclusion.

92. Durant l'année 1981, 40 lois autorisant l'approbation d'un accord et 5 lois autorisant la ratification d'un traité ont été publiées au *Journal Officiel*, ainsi que 3 lois autorisant une adhésion. Cette dernière catégorie, mode d'expression du consentement à être lié, mentionné par la Convention de Vienne précitée (Articles 11 et 15), ne présente, en fait, aucun caractère spécifique en droit interne, l'adhésion pouvant, en définitive, s'analyser selon les cas, soit en une ratification, soit en une approbation. En outre, une loi (du 5 août 1981) autorisant la ratification d'une convention consulaire, conclue avec la R.D.A., ainsi qu'une loi autorisant la modification du consentement à être lié (du 17 octobre 1981 - Convention avec la Hongrie du 31 juillet 1980, relative à l'entraide judiciaire) ont été publiées.

93. Jean Viret, *op. cit.*, p. 422; l'auteur semble regretter cette possibilité qui nous paraît cependant constituer une garantie contre un risque de blocage des rouages institutionnels - V. cependant *supra* la note n° 91. Le choix entre ratification et approbation n'est cependant pas entièrement à la discrétion du gouvernement, le traité lui-même imposant parfois le recours à un mode donné du consentement à être lié (V. Convention de Vienne, Article 14); il n'est cependant pas certain que l'engagement de la France par la procédure de l'approbation, alors même que le traité subordonne son entrée en vigueur à une ratification, ne serait pas valable au regard du droit international.

94. Jean Viret, *op. cit.*, p. 427.

95. A la classification tripartite proposée dès 1959 par Nguyen Quoc Dinh (Article cité), M. Viret (*op. cit.*, p. 424) propose de substituer une classification quadripartite des conventions internationales, au regard du droit interne français et de distinguer les traités ratifiés,

15) Un point demeure cependant obscur: l'Article 53 vise les «traités de paix» et les «traités de commerce», à l'exclusion des accords internationaux. Pour les premiers, aucun problème particulier ne se pose, l'idée de simples «accords de paix», non ratifiés par le chef de l'État, paraissant totalement incongrue<sup>96</sup>. En revanche, la pratique d'accords de commerce est fréquente et paraît indispensable.

Selon le Professeur Rousseau, «la rédaction littérale de l'Article 53 paraît impliquer que (...) la réglementation des rapports de commerce exige désormais la conclusion d'un traité au sens formel»<sup>97</sup>.

A moins de la considérer comme inconstitutionnelle, la pratique ne confirme pas cette analyse: si la ratification de certains traités de commerce est, en effet, autorisée par la loi, de nombreux accords de commerce entrent en vigueur, sans autorisation parlementaire<sup>98</sup> et d'autres sont *approuvés* en vertu d'une loi autorisant l'*approbation*<sup>99</sup>.

Dans ces conditions, il paraît plus logique d'interpréter l'expression «traités de commerce» de l'Article 53, comme signifiant que seuls les traités au sens formel, c'est-à-dire, ceux dont le texte même prévoit qu'ils doivent être ratifiés, doivent être soumis au parlement; la classification formelle des conventions internationales reprend ici ses droits, alors que pour les autres conventions visées à l'Article 53, c'est le contenu qui prévaut<sup>100</sup>. Cette interprétation paraît conforme aux brefs débats qui se sont déroulés au Comité consultatif constitutionnel à ce propos, et qui donnent à penser que c'est intentionnellement que l'amendement visant à rajouter les traités de commerce au texte de l'avant-projet gouvernemental, omet les accords commerciaux; son auteur, François Valentin, a en effet, insisté à deux reprises sur la rareté des *traités* de commerce<sup>101</sup>: or, en 1958 déjà, cette «rareté» n'était avérée que si l'on en excluait les accords techniques conclus en matière commerciale, déjà fort nombreux, et pour lesquels aucune ratification n'est exigée sur le plan international. Conformément à la pratique générale suivie depuis 1875, en ce qui concerne les engagements internationaux dont l'introduction dans le

les accords en forme simplifiée et deux catégories d'accords non soumis à ratification, certains n'entrant en vigueur, tant en droit international qu'en droit français, qu'après leur approbation, d'autres, obligatoires dès leur signature, ne prenant effet dans le for interne qu'en vertu d'une loi. Cette dernière catégorie ne répond, nous semble-t-il, à aucune nécessité, traduit une confusion moniste entre le niveau international et le plan du droit interne et complique inutilement un problème qui est déjà fort complexe.

96. Sauf si, comme M. Luchaire, l'on a de cette notion une conception très extensive (v. *supra* n. 47).

97. Traité préc., I., p. 105. V. aussi du même auteur, article préc., *Mélanges Basdevant*, p. 465.

98. Cf. l'accord franco-guinéen du 22 mai 1963, publié au *Journal Officiel* du 3 septembre 1963, p. 8030, cité par Jean Viret, *op. cit.*, p. 422.

99. Cf. l'accord franco-japonais du 14 mai 1963 dont l'approbation a été autorisée par la loi du 21 décembre 1963, cité *ibid.*

100. En ce sens, Jean Dhommeaux, «La conclusion des engagements internationaux en droit français: 17 ans de pratique», *A.F.D.I.*, 1975, p. 844.

101. *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, préc. pp. 63 et 64.

droit interne n'est pas, en principe, subordonnée à une autorisation parlementaire (v. *supra* n° 9), l'exécutif demeure cependant libre de soumettre les accords de commerce aux Chambres et l'a fait, en effet, sur la base de critères ambigus<sup>102</sup>.

On constate donc à nouveau à cet égard que l'exécutif se réserve d'utiliser une lacune ou une obscurité du texte constitutionnel, en fonction de ses intérêts. Il n'en reste pas moins vrai qu'à l'exception de cette latitude laissée au gouvernement en matière commerciale, l'Article 53 lève une ambiguïté en ce qui concerne le droit du parlement d'approuver tous les autres accords non soumis à ratification dans les matières qu'il énumère et, du même coup, contribue à l'affermir.

Cet affermissement demeure cependant assez platonique, dans la mesure où, comme on l'a vu (*supra* nos. 10 et 11), l'exécutif est à peu près assuré d'impunité lorsqu'il méconnaît la répartition des compétences effectuées par l'Article 53. Le domaine réservé à l'intervention parlementaire dans son ensemble souffre donc d'une lacune fondamentale de cette disposition, l'absence de tout contrôle et de toute sanction.

## II. LA PORTEE DE L'INTERVENTION PARLEMENTAIRE.

Maître de l'interprétation de l'Article 53, l'exécutif l'est aussi de la procédure d'introduction des traités et accords en droit français. Il doit seulement respecter l'obligation constitutionnelle de soumettre certaines conventions au parlement et obtenir de lui l'autorisation de poursuivre la procédure de ratification ou d'approbation. L'autorisation parlementaire apparaît donc, dans les hypothèses énumérées à l'Article 53 de la Constitution, comme une condition indispensable, un préliminaire fondamental, à l'achèvement de cette procédure.

Dans un cas, cependant, cet acte-condition<sup>103</sup> est lui-même ... conditionné, c'est-à-dire, qu'il est subordonné à l'accomplissement d'une autre formalité préalable et nécessaire: l'intervention du peuple.

### A – Un acte-condition

Si l'Article 53 impose l'intervention du parlement dans le domaine

102. Sous la III<sup>ème</sup> République, on distinguait les traités de commerce proprement dits, «comportant des clauses relatives aux tarifs douaniers», de simples accords commerciaux, dont l'objet était de «déterminer les modalités d'importation et d'exportation des marchandises»; seuls les premiers étaient soumis à l'examen des Chambres (v. Charles Rousseau, *Traité préc.* p. 100). Cette distinction, perpétuée par l'Article 48 du Code des Douanes semble, aujourd'hui encore, guider, en partie, le gouvernement dans ses décisions de soumettre ou non l'approbation des accords de commerce à l'autorisation du parlement. Depuis la fin de la période transitoire, l'Article 113 du *Traité de Rome* réserve à la C.E.E. compétence exclusive en matière de conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, ce qui diminue considérablement l'intérêt pratique de la controverse; (en ce sens, François Luchoire, *op. cit.*, p. 241).

103. Selon M. Saïdj, il serait difficile de parler d'«acte-condition», car la loi d'autorisation ne crée pas un statut juridique (*op. cit.* p. 51s.).

qu'il définit, il ne précise aucunement les modalités de cette intervention. En fait, les droits et devoirs respectifs de l'exécutif et du législatif doivent être appréciés en fonction de l'équilibre général des pouvoirs sous la V<sup>ème</sup> République; et de même que M. de Corail pouvait écrire en 1956: «Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure ne peut être complètement compris qu'en prenant en considération le fait que le pouvoir diplomatique attribué à l'organe exécutif, est exercé à l'intérieur d'un régime parlementaire»<sup>104</sup>, de même, aujourd'hui, il convient de garder à l'esprit que l'Article 53 est une pièce du «parlementarisme rationalisé» que les constituants ont voulu établir en 1958, c'est-à-dire, d'un régime où les droits du parlement, réaffirmés, ne doivent pas frapper d'inefficacité l'action de l'exécutif.

### 1. Les droits du parlement – Une autorisation modulée.

16) Une chose est absolument certaine et découle directement de l'Article 53: dans le domaine qu'il délimite, l'autorisation parlementaire est indispensable. La seule hypothèse où celle-ci est inutile est sans doute celle des traités qui, sans être contraires à la Constitution, auraient des incidences sur le fonctionnement des institutions et seraient soumis au référendum par le Président de la République, conformément aux modalités définies à l'Article 11<sup>105</sup>.

Dans tous les autres cas, la ratification ou l'approbation d'un engagement international ne peut intervenir «qu'en vertu d'une loi», et ceci quelle que soit sa forme et, à plus forte raison, le nom que ses auteurs lui ont donné. Sauf en ce qui concerne les «traités de commerce», l'Article 53 traduit une conception matérielle du traité (ou de l'accord). «Dès lors que c'est le fond et non la forme qui détermine la compétence du parlement, il paraît impossible, sauf à priver l'Article 53 de sa raison d'être, d'interpréter les termes «traités» et «accords» autrement que dans le sens MATÉRIEL d'«engagement international»: sont «traités ou accords», au sens de l'Article 53, tous les «engagements internationaux», quelles qu'en soient les formes qui, contractés par le gouvernement français, interviennent dans le domaine de l'Article 53»<sup>106</sup>. Cette position, qui correspond au formalisme très réduit du droit international<sup>107</sup>, a du reste été consacrée par le Conseil constitutionnel qui, saisi sur le fondement de l'Article 54 de la Constitution – disposition indissociable de l'Article 53 – a accepté de se prononcer sur la conformité à la

104. Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, p. 816.

105. Même dans ce cas, les Chambres peuvent être appelées à intervenir puisqu'elle jouissent, aux termes de l'Article 11, du droit de proposer un tel référendum – mais leur intervention n'est pas indispensable, le gouvernement ayant également ce droit de proposition.

106. Luc Saïdj, *op. cit.*, pp. 108-109. Dans le même sens, mais en fonction d'un raisonnement plus compliqué, François Luchoire, *op. cit.*, p. 246.

107. V. par ex. Paul Reuter, *Introduction au droit des traités*, Armand Colin, 1972, pp. 41, 46 ou 69.

Constitution d'instruments dont le caractère de «traités» a parfois été mis en doute<sup>108</sup>. A l'inverse, le Conseil a considéré très légitimement que la résolution du Conseil européen, qui prévoyait l'instauration du système monétaire européen, à compter du 1er janvier 1979, et en traçait les grandes orientations, «constitue une déclaration de caractère politique et non, au sens des Articles 52 et 53 de la Constitution, un traité ou accord international, ayant par lui-même des effets juridiques; dès lors, elle n'était pas soumise aux règles fixées par ces articles pour la ratification des traités»<sup>109</sup>.

Nécessaire dans tous les cas énumérés par l'Article 53, l'autorisation parlementaire n'est, en revanche, pas suffisante. L'alinéa 2 de cette disposition est parfaitement clair à cet égard: les traités ou accords, quels qu'ils soient, ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés, conformément aux procédures fixées ou impliquées par l'Article 52. La loi conditionne la ratification ou l'approbation, mais ne l'effectue pas. «L'autorisation de ratifier, donnée par le parlement, n'est qu'un élément de la procédure de ratification, fixée par le droit interne, et ce n'est évidemment pas à cet élément qu'on doit rattacher le caractère définitif du traité»<sup>110</sup>.

Malgré les hésitations terminologiques des hommes politiques, de la jurisprudence et même de la doctrine, il est certain qu'en aucune manière ce n'est le parlement qui ratifie les traités, pas plus qu'il n'approuve les accords<sup>111</sup>. A cet égard, l'analyse faite par Carré de Malberg, en 1931, demeure parfaitement exacte: «L'habilitation parlementaire, donnée au président, en vue de la ratification» (ou au gouvernement en vue de l'approbation) «ne transforme point le traité lui-même» (ou l'accord) «en loi française, ni davantage les règles qu'il consacre en règles de législation interne: pas plus que les habilitations législatives, accordées aux décrets réglementaires présidentiels n'ont pour effet d'ériger ces décrets et leur contenu en actes législatifs ou en règles législatives (...)». Le rôle du parlement consiste seulement à donner une habilitation au président, en vue de la ratification à intervenir; pour le surplus, l'habilitation ainsi donnée ne fait pas corps avec la ratification et n'en devient pas partie intégrante: elle en constitue seulement une condition préalable et c'est pourquoi elle doit, en principe, la précéder». Dans le domaine

108. Décisions précitées du 19 juin 1970 et du 30 décembre 1976, portant sur des «décisions» du Conseil des Communautés européennes. En ce sens: Claude Blumann, *op. cit.*, p. 557.

109. Décision précitée du 29 décembre 1978.

110. Louis Troabas, *op. cit.*, p. 491.

111. Les auteurs sont encore plus hésitants sur ce point, mais, comme on l'a vu, accords et traités sont sur un plan de stricte égalité au regard de l'Article 53. Un accord approuvé par le parlement après son entrée en vigueur, à la suite d'une simple signature du gouvernement, alors qu'il entre dans le domaine délimité par l'Article 53 serait, sans aucun doute anticonstitutionnel.

défini à l'Article 53, les traités, comme les accords, «ont bien l'exécutif pour auteur mais (...) la loi pour fondement»<sup>112</sup>.

Il résulte clairement de cette explication que, contrairement à une thèse parfois soutenue<sup>113</sup>, l'autorisation parlementaire ne saurait être assimilée à la ratification des décrets-lois sous les IIIème et IVème Républiques, ou des ordonnances de l'Article 38 aujourd'hui. Il est à cela au moins une raison bien simple: la «ratification» des ordonnances intervient *a posteriori*; l'autorisation de l'Article 53 constitue, au contraire un préalable.

Du même coup, se trouve totalement exclue, en principe, l'entrée en vigueur d'une convention internationale, relevant de l'Article 53, à titre provisoire, même si cette possibilité est prévue par l'Article 25 de la Convention de Vienne, sur le droit des traités<sup>114</sup>, et la pratique contraire, aussi répandue soit-elle, doit être condamnée<sup>115</sup>. Il n'est pas davantage admissible que l'exécutif tente d'obtenir par le biais du vote d'une loi d'application, la régularisation *a posteriori* d'accords approuvés en l'absence d'autorisation parlementaire, alors que celle-ci était requise<sup>116</sup>.

112. R. Carré de Malberg, *La loi expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, pp. 168, 169 et 171. Cette analyse est d'autant plus clarificatrice que la formulation de l'Article 8 de la loi constitutionnelle était pour le moins ambiguë: les traités énumérés n'étaient «définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres». La formule de l'Article 53, reprise de l'Article 28 de la Constitution de 1946, est assurément plus claire. Le Recteur Dehaussy estime cependant: «L'acte du parlement (...) constitue l'approbation préalable donnée par un organe étatique à l'acte d'un autre organe. (Aussi eût-il été préférable que la Constitution dise «des ratifiés à la suite d'une loi» et non «en vertu d'une loi», expression qui peut prêter à confusion) (*J.C.D.I.*, préc., fasc. 11, n° 33). On peut cependant penser que mieux que celle proposée par M. Dehaussy, la formule constitutionnelle rend compte de la nature d'acte-condition de l'autorisation parlementaire.

113. V. notamment concl. Henry, sur C.E., 4 mars 1961, André et Sté des Tissages Nicolas Caimant, préc., *R.G.D.I.P.*, 1961. 629. Le professeur Charles Rousseau estimait cependant en 1960, que l'approbation des accords, comme la ratification des décrets-lois, interviendrait *a posteriori*: la pratique a démenti cette analyse (v. *supra* n° 12).

114. En ce sens, Nguyen Quoc Dinh, «La Constitution de 1958 et le droit international», préc. p. 531. V. aussi la note du Service juridique du Ministère des Affaires étrangères, en date du 12 janvier 1935, cité in Alexandre-Charles Kiss, *op. cit.*, p. 190, n° 367.

115. Les parlementaires protestent parfois, à juste titre, contre ces errements; ainsi, M. Andrieux, rapporteur devant le Sénat sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'Accord maritime avec l'Égypte, signé le 15 juillet 1975, pour une durée de 3 ans, a fait remarquer, désabusé, «Nous sommes à 2 mois du terme fixé dans l'accord...» (*J.O., Débts. Parls., Sénat*, 28 avril 1978, p. 622).

116. A propos du vote de la loi de finances rectificative de 1964, Robert Boulin a soutenu, malgré les protestations de M. Marclhacy, que le vote d'un crédit nécessaire à l'exécution d'un tel accord «équivaldrait à la décision législative d'approbation, exigée par l'Article 53 de la Constitution», mais a finalement admis que cette thèse était discutable. V. *supra* n° 11. L'exécutif n'en persiste pas moins à considérer que l'autorisation parlementaire vaut «pour tous les actes futurs», y compris les accords d'application «nécessaires à la mise en application du traité à la double condition que ces actes ne comportent aucune obligation nouvelle, par rapport au traité lui-même et ne soient pas contraires à la législation française» (Vincent Coussirat-Coustère, «La réserve française à l'Article 15 de la Convention européenne des Droits de l'Homme», *J.D.F.*, 1975, p. 273). Pour une critique de cette doctrine, voir David Ruzié, note sous C.A. Paris 18 juin 1968, Dme Klarsfeld, préc. V. aussi les exemples donnés par Patrick Rambaud, *op. cit.* p. 631.

Cependant, malgré l'obscurité de sa décision du 30 décembre 1975, dans l'affaire de la consolidation des dettes commerciales chiliennes, le Conseil constitutionnel a semblé reconnaître la validité d'une approbation parlementaire *a posteriori* de deux accords, conclus le 15 juin 1972 et le 16 septembre 1974 avec le Chili, du fait du vote par le parlement des crédits en découlant. La Haute Instance paraît cependant avoir hésité à prendre expressément une telle position de principe qui, outre qu'elle est difficilement compatible avec les termes de l'Article 53, fait abstraction des dispositions de l'Article 128 du règlement de l'Assemblée nationale, prévoyant l'application d'une procédure spéciale pour l'adoption des projets de loi autorisant la ratification d'un traité, ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, procédure distincte et de celle prévue pour le vote des lois ordinaires et des procédures budgétaires.

17) Il paraît à plus forte raison impossible d'admettre que le législatif puisse donner, par avance, l'autorisation de ratifier ou d'approuver une convention, dont le texte n'aurait pas encore été arrêté lors de négociations internationales : non seulement les règles de procédure précitées ne sont pas respectées, mais encore ce mécanisme de contrôle (?), qui consiste en une sorte de blanc-seing consenti au gouvernement, ou d'approbation *a priori* d'actes dont le contenu est inconnu, « ne permet pas au parlement d'exercer pleinement ses compétences internationales » et cette solution n'est certainement pas « conforme à l'Article 53 de la Constitution, qui suppose que le parlement ait connaissance du texte même dont il autorise la ratification ou l'approbation »<sup>117</sup>. C'est cependant la thèse qu'a, très expressément, retenue le Conseil constitutionnel dans l'affaire des dettes chiliennes, en admettant que les deux votes annuels, à l'occasion de l'adoption des lois de finances, des services votés d'une part, des mesures nouvelles de l'autre, « ont pour sens et pour portée d'habiliter le gouvernement à procéder (...) aux diverses opérations que comporte la gestion d'un tel compte avec les pays intéressés, et d'autoriser, par voie de conséquence, les accords techniques qui peuvent intervenir à cet effet ».

On ne peut, avec le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, que s'étonner de l'introduction « dans notre droit constitutionnel de nouvelles catégories d'accords internationaux, non prévues par les textes : les accords « techniques » et les accords « particuliers ». Ces accords négociés et conclus secrètement ne sont ni publiés au *Journal Officiel*, ni communiqués au parlement. Les dépenses qui en résultent ne sont pas individualisées dans les documents budgétaires. Ainsi, le contrôle du parlement s'avère pratiquement impossible, ce qui est particulièrement grave, puisque cela aboutit à engager la France vis-à-vis de l'étranger dans des

117. Note Pierre Py, préc., sous C.C., 30 décembre 1975. Sur tous ces points, voir le commentaire critique préc., très argumenté de Jean-Pierre Cot.

limites impossibles à définir »<sup>118</sup>. « C'est l'approbation de l'accord qui doit précéder le compte de règlement et non l'inverse »<sup>119</sup>.

Pour tenter de mettre fin à ce véritable détournement de procédure constitutionnelle, M. Jean-Pierre Cot, alors député de la Savoie, et les membres du groupe socialiste, ont déposé une proposition de loi constitutionnelle, visant à compléter le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'Article 53, en précisant que les traités et accords visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, « ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés, en vertu d'une loi spéciale ne comprenant que des dispositions relatives à la ratification ou à l'approbation du traité, ou de l'accord, en cause. Les accords engageant les finances de l'État ne peuvent être approuvés ni directement, ni indirectement, par le vote de crédits dans une loi de finances. Ces accords, quelle que soit leur nature, et même s'ils découlent d'une autorisation législative de portée générale doivent, dans tous les cas, faire l'objet d'une approbation législative (*sic*) dans les conditions prévues au présent article »<sup>120</sup>. Reprise par des sénateurs de l'opposition en 1982 (v. *supra* n° 7), cette proposition n'a pas eu de suite et son principal auteur, M. Jean-Pierre Cot, devenu ministre, a clairement indiqué que son étude n'était pas de saison<sup>121</sup>.

La thèse sur laquelle s'est appuyé le Conseil constitutionnel dans la décision qui est à l'origine de ces protestations « se rapproche de l'habilitation que le Parlement peut donner au gouvernement, en vertu de l'Article 38 de la Constitution »<sup>122</sup> ; l'autorisation indirecte dont il s'agit ne saurait cependant être totalement assimilée à cette habilitation, à laquelle l'Article 38 impose des conditions et des limites très précises<sup>123</sup>.

En revanche, on peut, à la rigueur, admettre que, si celles-ci sont respectées, le Président de la République pourrait, par ordonnance prise en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, autoriser la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord sur la base d'une autorisation donnée par le parlement, en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'Article 38<sup>124</sup>. A l'issue de la période couverte par la loi d'habilitation, cette autorisation devrait cependant être soumise aux Chambres et le rejet du projet de loi de ratification ne manquerait pas de poser de très difficiles

118. Communiqué publié dans *Le Monde* du 2 janvier 1976 et reproduit à la suite du commentaire précité de Loïc Philip, *R.D.P.*, 1976, p. 1023.

119. François Luchaire, *op. cit.*, p. 237.

120. *J.O.*, *Débs. Parls.*, A.N., annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1976.

121. Réponse à une question écrite par M. Cousté, *J.O.*, *Débs. Parls.* A.N., 25 octobre 1982, pp. 4359-4360.

122. Jean-Pierre Cot, *op. cit.*, p. 1022.

123. On ne saurait, en revanche, critiquer le rapprochement au motif qu'« il n'y a pas véritablement ratification par la suite » (Loïc Philip, réponse au commentaire de Jean-Pierre Cot, *ibid.*, p. 1027), le Conseil prend, en effet, bien soin d'insister sur le fait que le parlement sanctionne par un vote l'exécution des engagements concernés. V. aussi Luc Saïdj, *op. cit.*, pp. 61s.

124. Dans le cadre d'une loi du 14 avril 1938 habilitant le gouvernement à prendre certaines mesures par décrets-lois, une note du service juridique du Ministère des Affaires étrangères, en date du 28 juin 1938, prenait déjà la même position (Citée in Alexandre-Charles Kiss, *op. cit.*, n° 368, p. 190).



problèmes juridiques, tant au regard du droit interne que du droit international<sup>125</sup>.

Il faut noter également que l'instrument dont le parlement autorise la ratification ou l'approbation peut lui-même prévoir des développements ultérieurs: tel est toujours le cas s'agissant des actes constitutifs d'organisations internationales, qui accordent à celles-ci certaines compétences et, plus particulièrement, des traités de Paris et de Rome, créant les Communautés européennes. Dans des hypothèses de ce genre, le parlement autorise non seulement l'exécutif à exprimer le consentement de la France à être liée, mais aussi à accepter ces développements, prévus ou impliqués par la convention, faute de quoi celle-ci serait vidée de l'essentiel de sa substance. Ce raisonnement est à la base de la jurisprudence «communautaire» du Conseil constitutionnel<sup>126</sup> et a conduit celui-ci à rappeler que «les règlements communautaires sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre, en vertu de l'Article 189 du Traité du 25 mars 1957, régulièrement ratifié et publié en France»<sup>127</sup>.

Dans le même esprit, la Haute Instance, dans sa décision précitée du 29 avril 1978, a considéré que la France, partie aux Statuts du F.M.I., dont l'Article XVII prévoyait qu'ils pouvaient être modifiés par une majorité de trois cinquièmes des membres, disposant des quatre cinquièmes des voix, était liée par un amendement intervenu conformément à ces dispositions, «même en l'absence de toute procédure d'approbation sur autorisation législative, dans les conditions prévues par l'Article 53 de la Constitution». Telle est également l'explication avancée pour justifier que, contrairement à ce qui s'est produit pour la Force multinationale et d'observateurs (v. *supra* n° 9), la participation française à la F.I.N.U.L. n'a pas été soumise au parlement; celle-ci ayant été constituée dans le cadre de l'O.N.U., sa constitution «trouvait sa justification dans la Charte elle-même»<sup>128</sup>.

18) De l'objet, très particulier, de l'intervention parlementaire dans la procédure d'introduction des traités dans le droit français, on a déduit que l'autorisation législative visée à l'Article 53 n'avait de loi que le nom, qu'il s'agissait d'une «simple autorisation en forme législative» et non d'une loi au sens matériel<sup>129</sup> et que «même s'il est (...) donné sous forme

125. Ce risque n'existait pas lorsque, sur la base de l'Article 92, alinéa 3, le gouvernement a, sans autorisation législative, ratifié plusieurs traités durant la période transitoire de mise en place des institutions.

126. V. les décisions précitées des 19 juin 1970 et 30 décembre 1976.

127. Décision du 30 décembre 1977 (Prélèvements de co-responsabilité sur le lait).

128. V. les explications de MM. Verdon, rapporteur, et Cheysson, Ministre des Relations extérieures, lors des débats sur la F.M.O. (*J.O., Débats Parls.*, Sénat, 1982, pp. 1255-1256).

129. Voir l'exposé de cette thèse par L. de Guiringaud, ministre des Affaires étrangères, lors de la discussion du projet de loi, autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des Communautés du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, au suffrage universel direct, *J.O., Débats Parls., Sénat*, 24 juin 1977, p. 1699. Dans le même sens, v. Charles Rousseau,

d'une loi, l'acte d'assentiment n'est pas un acte de législation, mais uniquement l'expression d'une manière de «tutelle» parlementaire<sup>130</sup>.

Dès lors, «le parlement jouirait (...) d'une faculté d'empêcher et non de statuer»<sup>131</sup>, les Chambres n'ayant le choix qu'entre approuver le projet, le rejeter ou conclure à son ajournement motivé, conformément aux dispositions de l'Article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale. En revanche, les parlementaires ne pourraient ni exercer en la matière leur droit d'initiative, ni amender le projet de loi – et moins encore la convention internationale, ni amender elle-même – et, réciproquement, le gouvernement ne saurait, sans détournement de procédure, faire application de l'Article 49, alinéa 3, étant donné qu'il «existe un droit parlementaire spécial pour les autorisations de ratification»<sup>132</sup>. «Le vote demandé aux Assemblées (serait donc) un peu analogue au vote «bloqué» (Article 44, paragraphe 3, de la Constitution) de la procédure législative ordinaire»<sup>133</sup>.

Bien que, dans la pratique, le gouvernement réussisse, malgré les protestations rituelles des parlementaires, à faire prévaloir l'interprétation qui lui est le plus favorable, celle-ci ne paraît aucunement s'imposer sur la base d'une analyse juridique sans passion.

En vérité, on voit bien les limites assignées à l'intervention parlementaire par l'Article 53, mais on voit moins bien ce que celles-ci ont d'exceptionnel. La Constitution de 1958 repose, dans son ensemble, sur un partage des tâches entre l'exécutif et le législatif, définies en fonction de critères matériels, l'Article 53 réservant du reste au parlement un domaine plus large que l'Article 34. Par ailleurs, de nombreuses lois ont, comme celles adoptées sur la base de l'Article 53, pour objet d'autoriser le gouvernement à faire ou à ne pas faire quelque chose sans l'y obliger – c'est l'origine de ce que l'on appelle, en droit administratif, le pouvoir discrétionnaire de l'Administration. Et l'on n'aperçoit pas ce qui interdirait, par exemple, au Premier Ministre d'engager la responsabilité de son gouvernement sur le fondement de l'Article 49, alinéa 3 sur le vote d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord. Pour obtenir l'autorisation de ratifier la décision du Conseil des Communautés européennes, relative à l'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée de Strasbourg, M. Raymond Barre a, du reste, utilisé cette faculté en faisant remarquer, à juste titre, que l'Article 53 «ne déroge nullement aux règles fixées dans le titre de la Constitution, relatives aux rapports entre le parlement et le gouverne-

traité préc., p. 108, Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 638 et Claude Blumann, *op. cit.*, p. 552.

130. C.A. Bruxelles, 15 septembre 1969, Manderlin, *R.B.D.I.*, 1971, 775, cité par J. Dehaussy, *J.C.I.D.I.*, préc. fasc. 11, n° 33. Le problème se pose en France de la même manière qu'en Belgique, v. *supra* n° 1.

131. Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, p. 800.

132. Michel Debré, intervention lors de la discussion citée à la note 129, *J.O. Débats parl. A.N.*, 15 juin 1977, p. 3735. Bien entendu, le gouvernement tire de son analyse les deux conséquences précédemment relevées, mais exclut celle-ci!

133. Patrick Rambaud, *op. cit.*, p. 643.

ment (...). En tout cas, la distinction dans la portée des lois que le gouvernement pourrait, ou ne pourrait pas faire adopter, suivant la procédure de l'Article 49, alinéa 3, ne trouve aucun fondement dans les textes de la Constitution, ni même dans les travaux préparatoires<sup>134</sup>.

En réalité, s'il est tout à fait exact que les Chambres «ne sauraient transformer par leur vote la nature d'une norme» – conventionnelle – «qui leur demeure étrangère et qui puise sa source dans l'accord de volonté de plusieurs États»<sup>135</sup>, «un acte d'approbation et un acte approuvé restent distincts et possèdent chacun une nature et une valeur juridiques distinctes»<sup>136</sup>: le rat et l'oiseau ne deviennent pas chauve-souris; le traité, acte international, demeure traité; la loi d'autorisation votée par le Parlement est loi à part entière.

Cette analyse est confortée, en partie, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui va cependant un peu au-delà, et n'est pas loin, de confondre le rat et l'oiseau. D'une part, en effet, la Haute instance considère qu'elle peut, sur le fondement de l'Article 61, alinéa 2, de la Constitution, examiner la conformité à celle-ci des lois d'autorisation; cette solution, qu'une incidente en forme d'*obiter dictum*, dans la décision précitée du 30 décembre 1976, laissait prévoir<sup>137</sup>, a été consacrée par la décision du 17 juillet 1980, relative à la Convention franco-allemande additionnelle à la Convention d'entraide judiciaire. Mais, d'autre part, à cette occasion, le Conseil a précisé qu'«une telle demande doit s'entendre comme concernant la loi autorisant la ratification et entraîne, *par voie de conséquence, l'examen de la Convention*» elle-même. Cette solution hybride, par laquelle le juge constitutionnel français semble admettre que si la loi seule peut lui être soumise, celle-ci, aux fins de l'exercice de son contrôle, comprend le texte du traité, s'explique probablement par des considérations d'opportunité: elle constitue le seul biais permettant de pallier les carences de la réforme constitutionnelle de 1974, qui n'a pas étendu aux parlementaires la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'Article 54, alors que cette faculté leur est ouverte par le nouvel Article 61, alinéa 2.

Quoiqu'il en soit, il résulte de ces considérations qu'une loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord est bien une loi «à part entière» et que le raisonnement qui vaut pour les Articles 49, alinéa 3, et 61, alinéa 2, s'impose aussi en ce qui concerne les autres dispositions de la Constitution, liées à la procédure législative, celles-ci pouvant être complétées – mais non contredites – par les Règlements des Chambres.

Ainsi, malgré une pratique – et une doctrine<sup>138</sup> – parfois contraires, il

134. Débat précité, n. 129, *J.O., Débs. Parls., A.N.*, 16 juin 1977, p. 3829.

135. Claude Blumann, *op. cit.*, p. 552.

136. Luc Saïdj, *op. cit.*, p. 83.

137. «Toutes transformations ou dérogations ne pourraient résulter que d'une nouvelle modification des traités, susceptible de donner lieu à l'application, tant des articles figurant au titre VI, que de l'Article 61 de la Constitution». Cette solution, qui semble correcte, est critiquée par une partie de la doctrine (v. notamment Claude Blumann, *op. cit.*, pp. 550s).

138. V. notamment Charles Rousseau, *op. cit.*, p. 108; Georges Berlia, «Le juge et la politique étrangère», préc., p. 146; Louis Favoreu, «Le Conseil constitutionnel et le droit

n'est pas douteux qu'en vertu de l'Article 10 de la Constitution, le Président de la République doit promulguer les lois d'autorisation «dans les 15 jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée». Du reste, en règle générale, les lois d'autorisation font l'objet d'une publication au *Journal Officiel*, distincte de celle du traité ou de l'accord et il est fréquent que seul la première soit publiée.

De même, on ne voit pas pour quelle raison l'Article 39 sur le droit d'initiative ne s'appliquerait pas de la même manière aux lois d'autorisation et aux lois «ordinaires»<sup>139</sup>. La «timidité» qui conduit les parlementaires à s'abstenir de déposer des propositions de loi autorisant la ratification d'un traité, ou l'approbation d'un accord international<sup>140</sup>, et à se borner à faire pression sur le gouvernement, pour qu'il lui soumette un projet (v. *infra* n° 21), n'est aucunement imposée par le texte constitutionnel<sup>141</sup>.

19) C'est assurément la question du droit d'amendement qui suscite les problèmes les plus délicats. Le problème s'est posé avec une acuité particulière en deux occasions: lors de la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité franco-allemand du 22 janvier 1963, et lors du débat relatif au projet de loi autorisant la ratification de la décision précitée du Conseil des Communautés, en date du 20 septembre 1976. Dans ces deux circonstances, le président de l'Assemblée nationale (successivement MM. Chaban-Delmas et Edgar Faure) s'est aligné sur la thèse gouvernementale, qui rejette formellement tout droit d'amendement en faveur des parlementaires, lorsque le législatif est saisi sur la base de l'Article 53, alors que le Président du Sénat (M. Monnerville, puis M. Poher), adoptait une position plus nuancée (aboutissant cependant dans les cas d'espèce au même résultat).

Selon le gouvernement, le droit d'amendement des parlementaires se heurte à trois catégories d'objections:

- 1. l'Article 128 du règlement de l'Assemblée nationale s'y oppose;
- 2. en vertu des Articles 52 et 53 de la Constitution, l'exécutif seul est appelé à négocier les traités et accords internationaux et le parlement ne peut s'immiscer dans la négociation et, abondant dans ce sens, le Président Edgar Faure ajoute: «si nous, nous modifions les termes de cette autorisation, alors il ne s'agit plus d'une autorisation, mais d'une injonction donnée par le parlement au Président de la République, ce qui est absolument contraire à la Constitution de 1958»<sup>142</sup>;

international», préc. p. 104 ou Claude Blumann, *op. cit.*, p. 553; *contra*: Luc Saïdj, *op. cit.*, p. 47.

139. *Contra*: Claude Blumann, *op. cit.*, p. 552.

140. Il est vrai que cela ne suffirait pas à introduire les dispositions du traité en droit interne, du moins cela pourrait contribuer à exercer une pression non négligeable sur l'exécutif.

141. Cette abstention peut trouver un fondement juridique dans la rédaction des dispositions pertinentes des règlements des Chambres (cf. les Articles 128 de celui de l'Assemblée nationale et 47 de celui du Sénat reproduits *infra*, n. 143, qui ne visent que les *projets* de loi). Contre la thèse soutenue au texte, v. Luc Saïdj, *op. cit.*, p. 163.

142. Débat cité à la n. 132, p. 3725.

– 3. la pratique parlementaire française a toujours confirmé cette doctrine.

D'emblée, on peut écarter sans grande difficulté l'argumentation fondée sur l'Article 128 du règlement de l'Assemblée nationale<sup>143</sup>. D'une part, les dispositions du règlement des Assemblées, même si elles ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, ne sauraient prévaloir sur le texte constitutionnel; ceci est d'autant plus certain que le règlement du Sénat n'impose pas les mêmes contraintes aux parlementaires et a, lui aussi, été approuvé par le Conseil constitutionnel. D'autre part, les analyses les plus contradictoires ont été données de l'abandon par le texte de 1959 de la mention «à ce texte», à la fin du 1er paragraphe de l'Article 128, et qui figurait dans la disposition correspondante de 1947<sup>144</sup>. Enfin, et surtout, le pluriel «ces actes», qui figure dans ce paragraphe tend à montrer que c'est au corps du traité ou de l'accord lui-même que s'applique le régime d'exception, prévu par l'Article 128.

Comme l'a relevé M. Defferre, il convient de ne pas confondre le texte international d'une part, le projet de loi d'autorisation, d'autre part. «Ce sont deux choses complètement différentes».

«S'agissant du texte international, il est absolument évident qu'un parlement ne peut pas, par son vote, modifier le texte d'un acte établi par un certain nombre de puissances étrangères et signé par la France. Le parlement peut refuser de ratifier (sic) le traité, mais il ne peut pas le modifier»<sup>145</sup>.

Le traité ou l'accord est, en effet, le résultat d'une négociation internationale, à laquelle, en vertu de l'Article 52 de la Constitution, le parlement n'a aucune part. Comme l'a dit clairement M. Edgar Faure, alors président du Conseil, lors du débat ouvert devant le Conseil de la République, à propos des Accords de Paris: «Amender le traité, cela signifie quelque chose de clair et que je dois placer devant vos esprits. Amender le traité, c'est rouvrir la négociation. Par conséquent, quels que soient les raisons et les motifs pour lesquels un amendement sera présenté, quelle que soit sa benignité apparente, la facilité que nous aurions,

143. Cette disposition est ainsi rédigée: «1. Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international, non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement. 2. L'Assemblée conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi. L'ajournement peut être motivé.» Quant à la disposition correspondante du règlement du Sénat, l'Article 47, elle dispose simplement: «Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité conclu avec une puissance étrangère, ou d'un accord de Communauté, il n'est pas voté sur les articles de ce traité ou de cet accord, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification».

144. En 1966, M. Coste-Floret avait invoqué cet abandon pour critiquer la thèse gouvernementale (*J.O. Débats Parl., A.N.*, 14 juin 1963, p. 3374). M. Edgar Faure a repris l'argument en sens contraire en 1977 (*V. débats préc.*, p. 3724).

145. *Ibid.*, p. 3725.

semble-t-il, à le satisfaire, cela ne change pas le fait et le droit: amender égale rouvrir la négociation»<sup>146</sup>.

20) En revanche, s'agissant du texte du projet de loi, que le gouvernement français demande au parlement français d'adopter<sup>147</sup>, ces considérations ne sont plus valables et l'on ne voit pas en vertu de quelle disposition les parlementaires pourraient être privés des prérogatives que leur reconnaît l'Article 44 de la Constitution française et qui sont applicables, non seulement s'agissant de la procédure législative ordinaire, mais aussi de l'adoption des textes budgétaires, organiques ou constitutionnels, sauf disposition contraire expresse.

Par le biais des pouvoirs qui lui appartiennent eu égard au projet de loi d'autorisation, le parlement peut d'ailleurs agir indirectement sur le texte du traité lui-même. En particulier, par le vote d'une motion d'ajournement motivé, les Chambres peuvent inciter le chef de l'État, ou le gouvernement, à demander la réouverture des négociations concernant le texte litigieux, ou à s'engager à faire des réserves sur celui-ci<sup>148</sup>; le renvoi en Commission peut avoir le même objectif et tel fut, en particulier, le cas en 1978, du projet de loi autorisant l'approbation de la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution, par les chlorures du 3 décembre 1976: à la demande de nombreux élus, le gouvernement dut admettre son retrait de l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale et son renvoi pour étude et avis à la Commission de la production et des échanges<sup>149</sup>. Comme la question préalable<sup>150</sup> et l'exception d'irrecevabilité<sup>151</sup>, ces procédures peuvent avoir pour effet d'«enterrer» durablement le projet de loi d'autorisation.

Dans le même esprit, le parlement pourrait, par l'adoption d'un amendement apporté à la loi d'autorisation, obliger l'exécutif à assortir la

146. *J.O., Débts. Parls., C. Rep.*, 27 mars 1955, p. 1100.

147. V. Gaston Defferre, intervention précitée, p. 3725.

148. Tel fut le cas en 1977 s'agissant de la Convention sur le Commerce international des espèces menacées d'extinction; v. *infra* n.177.

149. *J.O., Débts. Parls., A.N.*, 19 mai 1978, p. 1806. En dépit d'engagements répétés (v. les réponses du ministre des Affaires étrangères à des questions écrites de MM. Lemoine et Feretti, *J.O., Débts. Parls., A.N.*, 27 janvier 1979 et 5 octobre 1979, p. 7830), le gouvernement a renoncé à soumettre la convention au parlement (cf. le communiqué du 5 décembre 1979 (P.E.F., 4ème trimestre 1979, p. 155) et la réponse du Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, à une question orale (*J.O., Débts. Parls., Sénat*, 18 juin 1980).

150. Le projet de traité créant la Communauté européenne de Défense, du 27 mai 1952, dut être abandonné à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale, le 30 août 1954, de la question préalable. En 1980, l'Assemblée nationale a rejeté le question préalable opposée par le groupe communiste à l'examen du projet de loi autorisant la ratification d'un avenant, en date du 24 novembre 1978, à la Convention fiscale entre la France et les Etats-Unis (*J.O., Débts. parls., A.N.*, 7 juin 1980, p. 4697).

151. Récemment, l'Assemblée nationale a rejeté deux exceptions d'irrecevabilité soulevées par le groupe communiste et concernant les projets de loi visant à autoriser la ratification du Traité d'adhésion de la Grèce aux Communautés (*J.O., Débts. Parls., A.N.*, 5 décembre 1979, p. 11.176), d'une part et de la Convention franco-allemande additionnelle à la Convention européenne d'entraide judiciaire, en matière pénale (*J.O., Débts. Parls. A.N.*, 22 mai 1980, p. 1167), d'autre part.

ratification ou l'approbation projetée d'une réserve ou d'une déclaration interprétative conforme aux vœux du parlement.

Une telle interprétation ne serait en rien contraire aux prescriptions du droit des gens car si, contrairement aux affirmations de Michel Debré, «la parole de la France (n'est pas) donnée à partir du moment où l'autorisation est accordée par le parlement»<sup>152</sup>, il n'en reste pas moins qu'en droit international, l'entrée en vigueur d'une Convention est subordonnée à l'accomplissement par les États contractants des formalités requises par la Constitution, donc, en France, notamment à l'autorisation parlementaire. Aussi longtemps que ces formalités ne sont pas accomplies, l'État n'est pas lié et les négociations peuvent être reprises si les autres parties l'acceptent.

La plupart des régimes représentatifs dans lesquels existe un partage des compétences comparable au système français, reconnaissent au parlement le droit d'assortir l'autorisation d'introduire un engagement international dans le droit interne de conditions diverses. Il en est ainsi, par exemple, aux États-Unis ou en Allemagne fédérale et, contrairement aux affirmations des gouvernements de la Vème République, il n'en allait pas différemment sous la IIIème République – au moins durant l'entre-deux guerres – ni sous la IVème République.

Alors que les dispositions constitutionnelles étaient en tous points comparables aux textes actuels à cet égard, le parlement a, depuis 1919, adopté de très nombreux amendements aux lois autorisant la ratification des traités. «Les amendements déposés (...) peuvent être regroupés en trois catégories. Un nombre important d'entre eux subordonnaient l'autorisation de ratifier à l'accomplissement de divers actes diplomatiques, quelques-uns exigeaient l'intervention ultérieure du parlement français dans certaines circonstances, d'autres, enfin, adressaient au gouvernement des directives pour l'application des traités»<sup>153</sup>. Si ces derniers ont, en général, été rejetés à la demande des gouvernements, c'est pour des raisons d'opportunité politique et non parce qu'ils étaient considérés comme anticonstitutionnels<sup>154</sup>.

La pratique actuelle qui n'a aucune justification constitutionnelle ou historique<sup>155</sup>, semble donc correspondre à la théorie *para*-constitutionnelle du «domaine réservé» ... mais, en l'espèce, les conséquences de cette doctrine paraissent *anti*-constitutionnelles.

152. Discussion citée à la n. 132, p. 3735.

153. Philippe Pondaven, *op. cit.*, p. 67. L'auteur donne de nombreux exemples. V. aussi Jean-Louis de Corail, *op. cit.*, pp. 801 s.

154. Jean-Louis de Corail, *ibid.*, p. 809.

155. En ce sens, Didier Maus, «L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités», *R.D.P.*, 1978, pp. 1075-1088. M. Saïdj (*op. cit.*, pp. 131-161) a une position plus restrictive; cet auteur admet la «recevabilité de principe» des amendements aux lois d'autorisation, mais tient pour inconstitutionnelle la pratique des amendements subordonnant la ratification, ou l'approbation, à l'émission de réserves et les «amendements d'orientation», en se fondant notamment sur l'Article 20 de la Constitution, dont la pertinence en l'espèce semble douteuse.

## 2. Les droits de l'exécutif – les limites de la modulation

21) De même qu'aucun argument, ni textuel, ni logique, ne permet de considérer le parlement de la Vème République, à l'image du Corps législatif du 1er Empire, comme un décideur muet, de même, il n'est pas admissible de confiner le Président de la République et le gouvernement dans un rôle d'exécution pure et simple des volontés du parlement. Bien au contraire: l'intervention parlementaire apparaît comme un intermède, une parenthèse, au cours d'une procédure dont les Chambres sont exclues.

Sous réserve de l'obtention de l'autorisation législative et, éventuellement, du respect des conditions dont celle-ci est assortie, le chef de l'État et le gouvernement jouissent de la plus entière liberté.

L'exécutif est seul juge du moment auquel il convient de déposer devant le parlement le projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation – sous réserve du droit d'initiative parallèle qu'il faut, selon nous reconnaître aux parlementaires – et peut laisser un long délai s'écouler entre la signature de la convention et sa soumission au parlement. «Une statistique portant sur la période du 1er octobre 1974 au 30 juin 1976, démontre que le parlement a statué sur quelques 70 traités, accords, conventions, protocoles, etc. et que son vote a été sollicité par le gouvernement en moyenne, un an et sept mois après la signature des actes soumis à ratification ou à approbation», certains textes battant cependant de «véritables records de lenteur»<sup>156</sup>; l'exemple le plus significatif à cet égard est sans doute celui de la Convention européenne des Droits de l'Homme, signée le 14 novembre 1950, par M. Robert Schuman, alors Ministre des Affaires étrangères, alors que le projet de loi autorisant sa ratification n'a été déposé au Sénat que le 9 octobre 1973<sup>157</sup>. Les gouvernements de la IIIème et de la IVème Républiques ne se comportaient pas autrement et l'on peut citer la Convention de Bruxelles, relative à l'unification de certaines règles concernant les immunités des navires d'État qui, signée le 10 avril 1926, n'a fait l'objet d'une loi autorisant sa ratification que le 21 août 1939<sup>158</sup>.

156. Jean-Pierre Cot, *op. cit.*, p. 1015. En réponse à une question écrite de M. Cousté, le ministre des Affaires étrangères a indiqué que, sous la Vème République, le «record de lenteur» a été battu en ce qui concerne l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (signature le 2 septembre 1949; enregistrement du projet de loi autorisant l'approbation à la Présidence de l'Assemblée nationale, le 8 avril 1977; loi du 23 décembre 1977), le «record de vitesse» concernant les accords de coopération avec Madagascar, du 27 juin 1960 (enregistrement: 29 juin 1960; loi du 18 juillet 1960) (*J.O., Débats. Parls. A.N.*, 1er septembre 1979; p. 7008; v. aussi *ibid.*, 25 octobre 1982, pp. 4359-4360).

157. V. Allain Pellet, «La ratification par la France de la Convention Européenne des Droits de l'Homme», *R.D.P.*, 1974, pp. 1319-1379, Jean-François Villeveille, *A.F.D.I.*, 1973, pp. 922-927 ou Raymond Goy, *N.I.L.R.*, 1975, pp. 31-50. L'échange des instruments de ratification n'est intervenu que le 3 mai 1974.

158. Il faut cependant noter que si, sur le plan du droit interne, de telles pratiques, regrettables, sont parfaitement licites, elles peuvent être irrégulières au regard des règles internationales. Ainsi, alors que l'article 19, paragraphe 5.b, des statuts de l'O.I.T. impose aux États de soumettre les conventions adoptées au sein de cette organisation, dans le délai d'un

Les raisons de cette inertie sont multiples. Elles peuvent être d'opportunité politique pure et simple, le gouvernement s'efforçant d'user de son pouvoir discrétionnaire au mieux de ses intérêts, en fonction tant de l'évolution de la situation internationale que de facteurs politiques purement internes. Ainsi, pour éviter un affrontement avec le R.P.R. hostile à la ratification des accords de la Jamaïque de janvier 1976, modifiant les Statuts du F.M.I., le gouvernement de M. Barre a renoncé à faire voter la loi l'autorisant. Le 2<sup>ème</sup> amendement aux Statuts du Fonds n'en est pas moins devenu opposable à la France à partir du 1<sup>er</sup> avril 1978, conformément aux textes de Bretton Woods, 3/5 des membres représentant 4/5 des voix l'ayant ratifié dans l'intervalle (v. *supra* n° 17). L'exécutif a ainsi fait l'économie d'une crise politique, tout en atteignant les buts qu'il s'était fixés. Politiquement discutable, le procédé est de surcroît juridiquement douteux; le gouvernement ayant dû saisir le parlement de l'augmentation de la quote-part de la France au F.M.I., décidée en même temps que la réforme des Statuts du Fonds, le groupe communiste de l'Assemblée nationale a soulevé l'exception d'inconstitutionnalité, en faisant valoir que cette augmentation découlait des accords de la Jamaïque, dont la ratification n'avait pas été autorisée par le parlement, contrairement au texte de l'Article 53. Cette exception a été rejetée par l'Assemblée, ainsi que la question préalable opposée par le groupe socialiste<sup>159</sup>.

En outre, le gouvernement se retranche souvent derrière un prétexte juridique pour tenter de justifier le retard mis à entamer la procédure de ratification ou d'approbation d'une convention internationale: la nécessité de mettre au préalable le droit français en harmonie avec les dispositions de celui-ci; c'est ainsi, par exemple, que le délai de plus de 22 ans, mis par les gouvernements français successifs à soumettre la Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, adoptée par la Conférence générale de l'O.I.T., le 25 juin 1958, a été expliqué par l'incompatibilité des dispositions de celle-ci avec le droit français applicable en la matière aux personnes naturalisées, jusqu'à

an, «à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi, ou de prendre des mesures d'un autre ordre», la Convention n° 105 précitée, adoptée le 25 juin 1957, n'a été soumise aux Chambres qu'en novembre 1969.

159. *J.O., Débats Parl., A.N.*, 19 avril 1978. On peut douter que la 6<sup>ème</sup> augmentation des quotes-parts soit indissolublement liée aux Accords de la Jamaïque; en revanche, il n'est pas douteux que, si, sur le plan du droit international, la procédure d'entrée en vigueur de cet accord a été parfaitement régulière et si, désormais, ils engagent la France, le droit constitutionnel français exigeait qu'ils soient soumis au parlement à moins de considérer que l'autorisation de modifier les statuts a été donnée une fois pour toutes avec celle de les ratifier – mais ce serait admettre les autorisations implicites – qui sont inconstitutionnelles, v. *supra* n° 17 – ou d'admettre que l'acceptation par le parlement de l'augmentation des quotes-parts, entérine *a posteriori* les Accords de la Jamaïque – ce qui n'est pas moins anti-constitutionnel, *supra* n° 16 et, de surcroît, ne correspond pas à la réalité. Il y a là un fâcheux décalage entre les règles internationales et les normes constitutionnelles, mais le Conseil constitutionnel, par définition, devrait faire prévaloir les secondes, à moins de s'insubstituer juge de «l'internationalité» de la Constitution.

l'intervention d'une série de lois de 1978 et 1979<sup>160</sup>. Ce raisonnement n'a aucune valeur juridique, au moins s'agissant d'engagements *self-executing*: si la France souhaite s'engager, la convention dûment ratifiée, ou approuvée, est substituée *ipso facto* aux lois ou règlements français éventuellement contraires, en vertu de l'Article 55 de la Constitution.

A défaut d'utiliser en la matière le droit d'initiative qui, cependant, semble leur appartenir (v. *supra* n° 18), les parlementaires font du moins pression sur le gouvernement, pour tenter d'obtenir que les projets de lois d'autorisation leur soient soumis, principalement en multipliant les questions – écrites, plus rarement orales – par lesquelles ils demandent si le gouvernement entend procéder à cette formalité substantielle et à quelle date; il arrive également que des députés ou sénateurs et, singulièrement, le président de la Commission des Affaires étrangères de chacune des Chambres, écrivent directement au Ministre des Relations extérieures, pour s'inquiéter de la non-soumission au parlement d'un projet d'engagement international<sup>161</sup>. Par ailleurs, lors des débats sur les textes qui leur sont soumis longtemps après leur signature, les parlementaires manifestent fréquemment leur mécontentement<sup>162</sup>, tout particulièrement lorsque le traité ou l'accord est, en fait, entré en vigueur avant le vote de la loi, ce qui est extrêmement fréquent malgré l'irrégularité manifeste de ce procédé au regard des règles constitutionnelles<sup>163</sup>.

Pour tenter de mettre un terme à ces pratiques, M. Alain Vivien et les membres du groupe socialiste ont fait, en 1979, une proposition de loi constitutionnelle, visant à modifier de la manière suivante le deuxième alinéa de l'Article 53 de la Constitution: «Ils ne peuvent entrer en vigueur qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Ils sont soumis à l'approbation (sic) du parlement dans un délai qui ne saurait excéder six mois, à compter du jour de leur signature»<sup>164</sup>. Pour excellentes qu'aient été les intentions des auteurs de cette proposition, on peut craindre que son adoption introduise un élément de rigidité excessif dans la conduite de la politique extérieure de la France et il paraît difficile qu'un État puisse se priver de toute liberté d'action; il peut être politiquement délicat pour un gouvernement de refuser le «geste de bonne volonté» que

160. Cf. les explications de M. O. Stirn, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères (*J.O., Débats. Parls., A.N.*, 13 décembre 1980, p. 4863) et celle de M. Ph. Machefer, rapporteur suppléant devant le Sénat (*J.O., Débats. Parls., Sénat*, 8 avril 1981, p. 538) lors de la discussion du projet de loi d'autorisation, et la réponse du ministre des Relations extérieures à une question écrite de ce sénateur (*ibid.*, 21 octobre 1981, p. 2083).

161. V. par exemple, la lettre de M. Couve de Murville, en date des 25 mai 1977 (préc.) à propos de l'accord militaire technique avec le Zaïre, ou les protestations de celui-ci, à propos des accords avec Djibouti, lors d'une séance en Commission (v. *Le Monde*, 9 décembre 1978).

162. V. en particulier les discussions relatives aux accords de coopération précités (Zaïre: *J.O., Débats. Parls., A.N.*, 23 novembre 1978, pp. 8161s.; Djibouti: *J.O., Débats. Parls., A.N.*, 18 décembre 1978, pp. 9628s.) ou avec le Niger (*J.O., Débats. Parls., A.N.*, 7 juin 1980, p. 4697).

163. V. *supra*, n. 115.

164. Proposition n° 1189, annexée au procès-verbal de la séance du 25 juin 1979.

constitue la signature d'un traité, dont, dès le départ, ou compte tenu de l'évolution des circonstances, la ratification paraît néanmoins inopportune<sup>165</sup>; l'examen systématique de tels textes par les Chambres mettrait en évidence l'ambiguïté des positions françaises. Il est, du reste, significatif que si M. Cheysson, Ministre des Relations extérieures, a dénoncé la «pratique inacceptable», consistant «à signer des conventions, puis à en oublier la ratification»<sup>166</sup>, la gauche au pouvoir, depuis mai 1981, s'est gardée de reprendre la proposition de 1979, même si des efforts ont été faits pour dresser un inventaire des conventions internationales, signées par la France, mais non entrées en vigueur à son égard, et pour raccourcir les délais s'écoulant entre la signature et la soumission du texte au parlement<sup>167</sup>.

Il reste que l'exécutif demeure, en droit, libre de soumettre ou de ne pas soumettre le projet de loi d'autorisation au parlement et, s'il le soumet, du moment où les Chambres sont appelées à se prononcer<sup>168</sup>. De plus, si la loi d'autorisation doit être publiée sous quinzaine, conformément aux exigences de l'Article 10 de la Constitution (v. *supra* n° 18), «l'acte parlementaire est une simple autorisation, les prérogatives de l'exécutif restant, par ailleurs, entières: celui-ci est libre de ne pas faire usage de l'autorisation qui lui est donnée ou de ne le faire qu'au moment qu'il jugera opportun»<sup>169</sup>. «Cette appréciation de l'exécutif est liée intimement à l'exercice de la fonction diplomatique et se trouve déterminée essentiellement par des raisons politiques et circonstancielles, tenant souvent au comportement de nos partenaires et à l'évolution de la situation internationale. C'est la raison pour laquelle il peut arriver (...) que le dépôt de l'instrument de ratification ou d'approbation n'ait pas lieu dans les quelques mois qui suivent le vote de la loi d'autorisation. Ainsi, écrivait le Ministre des Affaires étrangères, en décembre 1974, le gouvernement n'a-t-il pas encore ratifié la Convention de 1969, sur la responsa-

165. V. Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Economica, 1983, pp. 41s.

166. *J.O., Débats Parls., A.N.* 8 avril 1982, p. 960.

167. Déclaration de M. Cheysson, *ibid.*; v. aussi la réponse de M. Cot à une question écrite de M. Cousté (citée *supra* n. 121); le ministre, cependant signataire de la proposition de 1979, avait d'ailleurs admis, en 1974, que «le gouvernement a un pouvoir discrétionnaire dans la procédure de conclusion de l'accord international. Et je n'entends pas, bien évidemment, aller à l'encontre de cette règle bien établie en droit international et dans notre jurisprudence interne» (*J.O., Débats Parls. A.N.*, 22 novembre 1974, p. 6925).

168. Interprété largement, le pouvoir discrétionnaire du gouvernement comporte même la possibilité de retirer un projet de l'ordre du jour d'une Chambre, auquel il avait d'abord été inscrit (cf. la réponse du premier ministre, à une question écrite de M. Lemoine, concernant le retrait de l'ordre du jour de l'Assemblée, le 22 novembre 1978, du projet de loi autorisant l'approbation de la Convention relative à la dépollution du Rhin; le chef du gouvernement se fonde sur l'Article 48 de la Constitution et l'Article 89, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale (*J.O., Débats Parls. A.N.*, 27 janvier 1979, p. 589)).

169. Réponse du Ministre des Affaires étrangères à une question écrite de M. Cousté. (*J.O., Débats Parls., A.N.* 31 août 1974 p. 287. V. aussi la réponse à la question de M. Longueue (*J.O. Débats Parls., A.N.* 17 décembre 1974, p. 7918), qui confirme cette interprétation.

bilité civile des propriétaires de navires pour les dommages dûs à la pollution par les hydrocarbures, bien que le parlement ait autorisé la ratification le 31 décembre 1971. Ce délai (...) est justifié par la nécessité de ne procéder à la ratification de cette convention que de façon concertée avec nos principaux partenaires européens»<sup>170</sup>.

22) Selon le gouvernement: «si l'exécutif est juge de l'opportunité de la mise en œuvre (...) de la convention, à plus forte raison doit-il être libre de ne mettre en vigueur un engagement que de manière partielle, en formulant des réserves», sans que celles-ci aient à être autorisées au préalable par le parlement<sup>171</sup>.

Cette prérogative de l'exécutif a été vivement contestée par les députés socialistes lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne des Droits de l'Homme, M. Chandernagor, rapporteur au nom de la Commission des Affaires étrangères, allant jusqu'à écrire: «Sur le plan interne, c'est la portée même de l'autorisation parlementaire qui peut se trouver mise en échec par le dépôt des réserves»<sup>172</sup>.

Défendant la thèse de l'obligation pour le Gouvernement de soumettre au parlement le texte des réserves qu'il se propose de faire, M. Jean-Pierre Cot a invoqué, en ce sens, deux arguments principaux:

1. l'Article 53 traduit une conception matérielle de l'engagement international, c'est donc son contenu qui doit être approuvé, non l'acte formel, et les Chambres doivent examiner le texte qui sera effectivement en vigueur;

2. «si le gouvernement ne soumet pas les réserves au parlement, les présidents des deux Assemblées ne disposent pas des éléments leur permettant de déférer le texte des traités au Conseil constitutionnel pour qu'il exerce» le contrôle prévu à l'Article 54; en revanche, le Président de la République et le Premier Ministre en disposent; or, la même compétence est dévolue aux quatre autorités<sup>173</sup>.

Bien qu'elle ait reçu l'appui d'une partie de la doctrine<sup>174</sup>, cette thèse na paraît guère convaincante *au regard du texte constitutionnel* lui-même; on voit mal comment une réserve, qui retranche au texte international, mais ne saurait y ajouter (sauf à constituer une nouvelle négociation, dont le résultat devrait, en effet, être soumis au parlement), pourrait porter une quelconque atteinte aux droits des Chambres: étant saisies du texte intégral, elles sont à même d'évaluer le «risque maximum»; si elles estiment celui-ci trop élevé, elles refuseront à l'exécutif l'autorisation de ratifier ou d'approuver et, faute de leur avoir soumis le texte des réserves

170. Réponse précitée à la question de M. Longueue. La ratification de la convention précitée du 10 avril 1926 n'est intervenue qu'en septembre 1955.

171. Réponse précitée à la question de M. Cousté, v. n. 169.

172. Rapport n° 829, *J.O. Doc. Parls., A.N.*, p. 28.

173. *J.O. Débats Parls. A.N.*, 21 décembre 1973, p. 7282. V. la position de M. Jobert, ministre des Affaires étrangères, *ibid.*, p. 7279.

174. V. notamment Jean Dhommeaux, *op. cit.*, p. 841, Patrick Rambaud, *op. cit.*, pp. 652s. et Luc Saïdj, *op. cit.*, pp. 113s.

envisagées, celui-ci ne pourra s'en prendre qu'à lui-même des difficultés ainsi créées au plan international. Au surplus, nul n'a jamais prétendu que le parlement doit se prononcer sur les réserves émises par les autres États contractants et sur les objections françaises éventuelles à y apporter, ce qui serait pourtant la conséquence logique de la thèse de M. Jean-Pierre Cot. L'exécutif étant libre de ne donner aucune suite à l'autorisation parlementaire, peut aussi n'y donner suite que partiellement. Les droits de l'un des deux pouvoirs ne sauraient neutraliser ceux de l'autre.

Rien, en revanche, n'empêche le gouvernement d'informer le parlement de ses intentions ou de celles du chef de l'État, ce qu'il fait souvent, en communiquant le texte des réserves projetées, soit aux deux Assemblées, soit à l'une d'entre elles<sup>175</sup>. Il peut ne s'agir de la part de l'exécutif que d'un geste de bonne volonté – ce qui paraît être le cas en ce qui concerne la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>176</sup> – mais le gouvernement peut aussi tenter de désarmer les critiques, de vaincre les résistances, en promettant de faire telle ou telle réserve, cet engagement constitue alors une réponse aux vœux du parlement et, de façon informelle, s'apparente d'une certaine manière, de la part de celui-ci, à une autorisation conditionnelle<sup>177</sup>. Les cas dans lesquels l'exécutif assortit la ratification ou l'approbation de conventions soumises au parlement de réserves ou de déclarations, sont du reste relativement peu nombreux<sup>178</sup>, et ceux dans lesquels le parlement n'est aucunement informé des intentions gouvernementales, encore plus rares<sup>179</sup>.

175. Il est fâcheux que le gouvernement s'autorise parfois à communiquer aux Chambres une information fantaisiste, soit qu'il change par la suite le texte des réserves, soit qu'il les abandonne, soit qu'il en rajoute – alors que ses intentions avaient été présentées comme certaines au parlement. V. Jean Dhommeaux, *op. cit.*, p. 839.

176. M. Jobert, ministre des Affaires étrangères, a communiqué le texte des réserves prévues au rapporteur, M. Chandernagor, en précisant: «Je vous adresse, pour votre information, le projet actuel des réserves et déclarations dont sera assortie la ratification de la France», lettre citée dans le rapport préc.

177. Ceci s'est produit à deux reprises durant l'année 1977: lors du débat sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention de Luxembourg, relative au brevet européen, du 15 décembre 1975, le gouvernement, tout en rappelant qu'il considère «que la faculté d'user de la réserve relève du pouvoir exécutif», a indiqué en réponse aux préoccupations de M. Foyer, qu'une réserve serait faite lors de la ratification (*J.O., Débats Parl., A.N.*, 5 mai 1977, pp. 2437s). De même, lors de la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de la Convention sur le Commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages, menacées d'extinction, du 30 avril 1973, M. J.F. Deniau, s'est engagé, conformément aux vœux du rapporteur M. Marcus, à émettre des réserves portant sur six espèces animales (*J.O., Débats Parl., A.N.*, 18 décembre 1977, p. 8952). V. aussi Pierre-Henri Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux*, Pédone, 1979, pp. 392s.

178. La liste, donnée par le ministre des Affaires étrangères, en réponse à une question écrite de M. Longuequeue, indique que de 1959 au 28 décembre 1974, l'exécutif avait formulé des réserves au sujet des traités ou accords et que 4 avaient fait l'objet d'une déclaration (Liste au *J.O., Débats Parl., A.N.*, 28 décembre 1974, p. 8295). D'après une statistique plus récente, au 31 décembre 1977, «23 conventions internationales, relevant de l'Article 53 de la Constitution ont (...) fait l'objet de déclarations ou de réserves de la part du gouvernement» (Luc Saïdj, *op. cit.*, p. 14).

179. M. Saïdj recense 7 hypothèses de ce genre, mais indique que même lorsqu'il a été

La fin du septennat de M. Giscard d'Estaing et, plus encore, le début de celui de M. Mitterrand, semblent cependant marquer un tournant à cet égard: l'information du parlement en matières de réserves est, en effet, devenue beaucoup plus systématique. Fréquemment, le Ministre des Relations extérieures indique, en réponse à des questions parlementaires, que des réserves sont envisagées<sup>180</sup> et va même jusqu'à préciser, dans l'exposé des motifs du projet de loi d'autorisation, que le gouvernement n'a pas l'intention d'en formuler<sup>181</sup>. Très habituellement, le texte des réserves et déclarations projetées est communiqué au rapporteur, soit à l'initiative de l'exécutif<sup>182</sup>, soit à la demande de la Commission des Affaires étrangères<sup>183</sup>.

En 1980, lors de l'examen du projet de loi autorisant l'adhésion de la France aux Pactes internationaux de Droits de l'Homme de 1966, M. Jean-Pierre Cot, rapporteur suppléant devant l'Assemblée nationale, a estimé, infléchissant son argumentation de 1973 (v. *supra*), que le «droit d'information du parlement paraît aujourd'hui acquis en matière de réserves»<sup>184</sup>. A l'époque, le Ministre des Affaires étrangères, M. Jean-François Poncet, a contesté cette thèse<sup>185</sup>; mieux ancrée dans la pratique – et sous réserve d'une application constante –, la communication aux Chambres du texte des réserves envisagées par le gouvernement est cependant, peut-être, devenue pour celui-ci une obligation juridique,

informé des intentions gouvernementales, le Parlement s'est rarement vu communiquer, avant 1978, le texte intégral des réserves.

180. V. par exemple les réponses à des questions écrites de M. Cousté (*J.O., Débats Parl., A.N.*, 15 février 1982, p. 6044) et orale de Mme Halimi (*ibid.*, 7 avril 1982, p. 960), concernant la Convention sur la non-discrimination à l'égard des femmes.

181. V. le rapport de M. François Asensi, N° 783, annexé au procès-verbal de la séance du 20 avril 1982, de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandise.

182. Le rapport de Mme Neiertz sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, cite le texte d'une déclaration et d'une réserve envisagées par le gouvernement (rapport n° 1527, annexé au procès-verbal de la séance du 26 mai 1983). S'agissant du Pacte international sur les droits civils et politiques, le ministre des Affaires étrangères a même écrit au rapporteur du projet de loi, autorisant l'adhésion, et au président de la Commission des Affaires étrangères, pour leur communiquer le texte d'une réserve supplémentaire, s'ajoutant, à la demande du garde des Sceaux, à celles communiquées auparavant à la Commission (lettres du 28 avril 1980 de M. Jean-François Poncet, à M. Couve de Murville et à M. Chandernagor).

183. Tel a été le cas s'agissant des Pactes internationaux, relatifs aux Droits de l'Homme, de 1966 (v. *J.O., Débats Parl., A.N.*, 23 mai 1980, pp. 1179s.) ou de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; dans cette seconde hypothèse, la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a même, pour la première fois, sursis à l'examen du projet de loi, dans l'attente du texte intégral des réserves projetées (v. le Rapport n° 1565 de Mme Nevoux, annexé au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 9 juin 1983, p. 12).

184. *J.O., Débats Parl., A.N.*, 23 mai 1980, p. 1186.

185. «Je confirme d'abord à votre rapporteur qu'aucune déclaration ou réserve n'est envisagée. Mais j'ajoute que l'indication qui est ainsi donnée à l'Assemblée ne résulte d'aucune obligation juridique» (*ibid.*, p. 1186).

dont le fondement serait non la Constitution elle-même, mais une *coutume constitutionnelle*.

23) Libre de ne pas donner suite à une loi l'autorisant à ratifier ou à approuver une convention internationale, ou de n'y donner suite que partiellement, l'exécutif peut aussi dénoncer les engagements internationaux de la France – si, du moins, une telle dénonciation est conforme au droit international – sans intervention parlementaire.

Les dispositions de l'Article 28 de la Constitution de 1946, aux termes desquelles « lorsqu'il (s'agissait) d'un des traités visés à l'Article 27, la dénonciation (devait) être autorisée par l'Assemblée nationale, exception faite pour les traités de commerce », qui constituaient une anomalie dans les régimes représentatifs<sup>186</sup>, n'ont pas été reprises dans le texte actuel. Un projet de Constitution présenté par M. Debré au général de Gaulle, au début du mois de juin 1958, prévoyait que « la dénonciation des traités énumérés ci-dessus ne pourra être faite par le Président de la République, qu'après avoir reçu l'approbation du parlement »<sup>187</sup>, mais l'idée a, semble-t-il, été entièrement abandonnée par la suite.

Certains auteurs semblent considérer que cette omission ne change rien et qu'en vertu de la règle du parallélisme des formes, l'exécutif doit, pour dénoncer des conventions internationales introduites en droit français, en vertu d'une loi, obtenir l'autorisation du parlement<sup>188</sup>. L'argument n'emporte pas la conviction : le principe de l'acte contraire n'est, en effet, pas d'application générale en droit français<sup>189</sup> et il semble assez logique de l'écartier en la matière, le parlement ne bénéficiant, conformément à la Constitution de 1958, que de compétences d'attribution. Du reste, sous la III<sup>ème</sup> République, où dans le silence des lois constitutionnelles, la situation était la même qu'aujourd'hui, la compétence exclusive de l'exécutif était affirmée et reconnue<sup>190</sup> et il semble bien que l'exécutif peut dénoncer toute convention internationale « sans aucune intervention législative »<sup>191</sup>.

Malgré les nombreuses controverses qu'elle suscite, la question des droits respectifs du législatif et de l'exécutif dans l'introduction des traités en droit français semble pouvoir être résolue ainsi : le premier, dont l'intervention est indispensable dans la sphère de compétence que lui reconnaît l'Article 53, peut assortir son autorisation de toutes les condi-

186. Georges Berliat, « Le juge et la politique étrangère », précité, p. 142.

187. V. Jean-Louis Debré, *op. cit.*, p. 63.

188. V. François Lamoureux, *op. cit.*, p. 155.

189. V. Raymond Odent, *Contentieux Administratif*, 1980, pp. 1829s.

190. V. à propos de la renonciation aux Capitulations, la note précitée du Service juridique du Ministère des Affaires étrangères, en date du 26 novembre 1934. Voir aussi C.A. Paris, 28 janvier 1926, S 1927, II.1.

191. Réponse précitée du ministre des Affaires étrangères à une question écrite de M. Cousté. L'exemple de la sortie de la France de l'O.T.A.N. en 1966 n'illustre pas parfaitement cette prérogative de l'exécutif, dans la mesure où les accords qui sont à l'origine de cette organisation, ne semblent pas avoir été soumis aux Chambres (ce qui peut paraître discutable du point de vue du droit constitutionnel).

tions, restrictions ou précisions qui lui semblent utiles, le second étant libre de faire de cette autorisation l'usage qui lui paraît convenable.

### B – Un acte parfois conditionné – L'intervention populaire

24) Acte-condition, l'autorisation législative est elle-même parfois subordonnée à l'intervention d'une condition supplémentaire.

Si le gouvernement peut, sur la base de l'Article 69 de la Constitution, soumettre pour avis au Conseil économique et social, un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord, cette consultation demeure purement facultative. Il n'en allait pas de même, en principe, de l'examen par le Sénat de la Communauté des « actes et traités ou accords internationaux, visés aux Articles 35 et 53, qui (engageaient) la Communauté », mais, avec la disparition de celle-ci, l'Article 83, alinéa 4, qui le prévoit est devenu obsolète.

En revanche, l'Article 54 est toujours en vigueur, qui impose la révision de la Constitution, préalablement à toute autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement international déclaré par le Conseil constitutionnel contraire à la Constitution – cette disposition est examinée *infra* par le Président Luchaire. Enfin, l'alinéa 3 de l'Article 53 lui-même, impose dans un cas précis, l'accomplissement d'une formalité spécifique. En effet, « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

Cette disposition pose de nombreux et difficiles problèmes dont il est impossible d'approfondir tous les aspects dans le cadre de cette étude<sup>192</sup>. Quatre questions doivent cependant être brièvement évoquées : A quel moment le « consentement des populations intéressées » doit-il être obtenu ? Selon quelles modalités ? Quels organes sont habilités à l'exprimer ? Et, surtout, peut-il être fait application de cette disposition lorsque, apparemment, aucun traité ou accord international n'est en cause ?

Sur la base de l'Article 27 de la Constitution de 1946, dont l'alinéa 3 de l'Article 53 reprend sur ce point exactement les termes, le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt rendu en 1958, « que la consultation des populations intéressées est le préliminaire obligatoire du vote d'une loi autorisant la ratification d'un traité portant cession de territoire »<sup>193</sup>.

192. V. notamment Jean-Claude Maestre, « L'indivisibilité de la République Française et l'exercice du droit d'autodétermination », *R.D.P.*, 1976, pp. 431-461, Hubert Amiel, « La pratique française des plébiscites internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 425-501, et Guillaume Bacot, « Remarques sur le rôle du référendum dans la ratification des Traités », *R.G.D.I.P.*, 1978, pp. 1024-1050.

193. C.E., Ass., 27 juin 1958 ; Georges et Teivassigamany, *R.P.D.A.*, 1958, 142. *R.D.P.*, 1959, 374 ; *R.G.D.I.P.*, 1958, 518. Dans le même sens, Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Dalloz, 1972, p. 841. Assez curieusement, M. Bacot considère que les référendums prévus à l'Article 53 de la Constitution « ne concernent pas (la ratification d'une convention), mais seulement son exécution » (*op. cit.*, p. 1034) ; il est vrai que le même auteur estime que les Accords d'Évian ne constituent pas une convention internationale (*ibid.*, p. 1041).



La pratique est conforme à cette opinion, mais celle-ci n'en est pas moins discutable en effet, si la consultation des populations intervient avant le vote de la loi, le parlement ne peut, politiquement, que s'incliner et il lui est, en fait, impossible de refuser son autorisation et donc d'exercer effectivement ses prérogatives. Il est vrai qu'en pratique, le parlement autorise par une loi le recours aux consultations d'autodétermination et qu'il peut, à ce moment, exprimer librement son opinion, au moins en cas de cession ou de sécession de territoire.

Muet sur le moment où doit intervenir le consentement populaire, l'alinéa 3 de l'Article 53 l'est aussi sur les modalités de son expression. Le droit international, auquel le Préambule de la Constitution de 1946, pérennisé par celui de 1958, rappelle l'attachement de la France, est à cet égard de peu d'utilité car, au moins dans le cadre de la décolonisation il admet très largement tous les modes d'expression de la volonté populaire<sup>194</sup>. En s'inspirant de l'Article 3, paragraphe 1, de la Constitution, on peut cependant penser que les populations visées à l'Article 53 peuvent exercer leur droit de se prononcer soit par leurs représentants, soit par référendum<sup>195</sup>.

Sous la Vème République, les pouvoirs publics ont, dans tous les cas, recouru au référendum<sup>196</sup> mais, en 1954, lors de la cession précipitée à l'Inde des «comptoirs» de Pondichéry, Karikal, Mahé et Yanaon, l'on s'est contenté d'une approbation donnée par le congrès de l'assemblée représentative et des conseillers municipaux (l'ensemble de l'opération de transfert s'est, il est vrai, effectuée dans des conditions irrégulières). Le Conseil d'État considère au demeurant que la consultation de la

194. V. Jean-François Guilhaudis. *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, P.U.G., 1976, 226 p., *passim*, et Nguyen Quoc Dinh. Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., 1980, p. 428.

195. En ce sens, Suzanne Bastid, *Cours de droit international public*, Les Cours de Droit, 1976-1977, p. 607. Par sa décision du 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores (*D.* 1976, 537, n. Léo Hamon; *G.P.*, 1976, II, 480 n. Linotte; *R.D.P.*, 1976, 557, chron. Favoreu), le Conseil institutionnel a implicitement reconnu que la consultation impliquée par les termes de l'Article 53, alinéa 3, n'équivalait pas aux référendums prévus par les Articles 11 et 89 de la Constitution, en admettant qu'une Commission *ad hoc* pouvait contrôler la régularité du scrutin, alors que dans les deux autres cas, le Conseil lui-même est compétent. Dans le même sens v. le rapport de René Capitant au nom de la Commission des lois dans le cadre de la discussion de la loi du 22 décembre 1966, organisant le premier référendum d'autodétermination à Djibouti (*J.O.*, *Doc. Parl.*, 1966, n° 2199, p. 1006), *contra*, l'intervention de Marcel Prélot durant le même débat, devant le Sénat (*J.O.*, *Débats Parl.*, *Sénat*, 15 décembre 1966, p. 2457).

196. Pour l'Algérie, le 1er juillet 1962; pour les Comores, le 22 décembre 1974 (et pour Mayotte, à nouveau le 8 février 1976), pour Djibouti, le 19 mars 1967 et le 8 mai 1977. Le cas de Vanuatu ne constitue pas une exception: comme l'a rappelé le Secrétaire d'État aux D.O.M.-T.O.M. dans une intervention à l'Assemblée nationale, les Nouvelles-Hébrides, condominium franco-britannique, n'ont jamais été considérées comme faisant «partie du territoire national de la France» (*J.O.*, *Débs. Parls.*, *A.N.*, 8 décembre 1979, p. 11451). Le problème se posait donc davantage comme pour les anciens territoires associés à la France au sein de la Communauté, dont l'indépendance n'a, en effet, pas été précédée d'un référendum.

population n'est pas détachable de la procédure de ratification d'une convention internationale et que, par suite, il appartient au parlement, et non au juge d'en apprécier la régularité<sup>197</sup>.

25) Par ailleurs, si la détermination des peuples pouvant faire sécession au regard de la Constitution de 1958 ne relève pas de commentaire de l'Article 53 (et doit se fonder plutôt sur le Préambule, les Articles 1 à 3 et les Titres XI et XII), on peut cependant se demander quelles sont les populations visées par l'alinéa 3 de cette disposition et pour quelle raison celle-ci utilise le pluriel et vise *LES* populations intéressées et non *LA* population.

On pourrait songer à donner de cette expression une définition très large et considérer que tous les Français, citoyens d'une République une et indivisible, sont intéressés par toute amputation ou adjonction de territoire et, d'une certaine manière, les référendums des 8 janvier 1961 et 8 avril 1962 se rattachent à cette idée, en ce qui concerne l'Algérie. Mais cette interprétation est démentie par la pratique suivie lors des autres scrutins d'auto-détermination, organisés sous la Vème République. De plus, elle est illogique dans la mesure où l'intervention du parlement, dont les membres représentent la nation dans son ensemble, garantit le consentement de celle-ci. «Les populations intéressées» sont donc les habitants du territoire concerné.

Il est probable que cet énigmatique pluriel ne répondait, dans l'esprit des constituants de 1946 et 1958 à aucune intention particulière, sinon euphonique. Il a cependant donné lieu à une controverse juridique, à propos de l'indépendance des Comores et à contribué, indirectement, au démembrement de ce territoire.

Par le référendum, organisé le 22 décembre 1974, dans l'ensemble de l'archipel des Comores, alors territoire français d'outre-mer, sur le fondement de la loi du 22 novembre 1974, prévoyant la consultation des populations<sup>198</sup>, celles-ci s'étaient prononcées à une écrasante majorité, en faveur de l'indépendance; seule Mayotte, la plus petite des quatre îles, avait souhaité, à une majorité de près de 65%, son maintien dans la République française. Au vu de ces résultats, le gouvernement français a déposé, au mois de juin suivant, un projet de loi prévoyant l'indépendance globale de ce territoire; de nombreux parlementaires ont menacé, au cas où cette loi, négligeant les aspirations de la population mahoraise serait adoptée, de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'Article 53<sup>199</sup>.

La loi ayant été, en définitive, modifiée dans le sens souhaité par ces

197. C.E. Ass., 27 juin 1958, Georger, préc.; v. aussi C.E. 29 novembre 1968, Tallagrand, *Rec.*, 607, *R.D.P.*, 1969, 6865, n. Waline, *D.* 1969, 386 n. Silvera.

198. Le projet gouvernemental qui prévoyait la consultation de *LA* population comorienne avait été modifié par le parlement.

199. V. Loïc Philip et Louis Favoreu, «Le projet de saisine du Conseil constitutionnel à propos de la loi sur l'indépendance des Comores: la protection des droits des minorités», *R.D.P.*, 1975, pp. 1341-1343.

parlementaires, ce projet de saisine du Conseil constitutionnel a été abandonné. Cependant, celui-ci, saisi par les députés de l'opposition, d'un recours contre la loi votée le 13 décembre 1975 et tirant les conséquences de la proclamation unilatérale de l'indépendance des Comores, a affirmé dans sa décision du 30 décembre que «l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'Article 53, dernier alinéa, de la Constitution, ce terme n'ayant pas, dans cet article, la même signification juridique dans l'expression territoire d'outre-mer, telle qu'elle est employée dans la Constitution» et que, «en conséquence, cette île ne saurait sortir de la République française, sans le consentement de sa propre population».

Cette interprétation est pour le moins étrange. D'une part, rien ne vient étayer la thèse du Conseil, selon laquelle les territoires visés à l'Article 72 de la Constitution ne sont pas inclus dans les territoires mentionnés par l'Article 53. D'autre part, s'il est exact qu'«il n'est pas possible au Conseil constitutionnel de déclarer la Constitution contraire au droit» (international<sup>200</sup>), du moins en cas d'obscurité de celle-ci, peut-il interpréter à la lumière de celui-ci. Or, le principe selon lequel les consultations d'autodétermination doivent s'effectuer dans le cadre des frontières coloniales est, aujourd'hui, une règle certaine de droit international positif<sup>201</sup>.

26) La détermination du champ d'application du dernier alinéa de l'Article 53 est plus difficile encore; cela revient à se demander s'il est applicable en cas, non pas de cession, mais de sécession.

Tel est l'objet de la «doctrine Capitant», forgée en 1966 à propos du premier scrutin d'autodétermination, organisé à Djibouti<sup>202</sup>, et qui donne une réponse clairement positive à cette question. Selon René Capitant, en effet, l'Article 53 est applicable en cas d'accession à l'indépendance d'un territoire d'outre-mer et le traité, exigé par l'Article 53 «prend une forme spéciale: celle de l'acte international que constitue de la part de la France sa reconnaissance comme État»; mais les T.O.M., dont les peuples sont en 1958, «entrés volontairement dans la République, ne peuvent en sortir que par le concours de leur propre volonté et de celle de la France». En revanche, les D.O.M. qui «n'ont pas été appelés, en 1958, à

200 Louis Favoreu, chron. précitée, n. 195. M. Christian Coste estime que la sécession de Mayotte constitue une violation de la Constitution (*La violation de la Constitution*, thèse Paris II, 1981, p. 102); nous pensons également que le démembrement des Comores est contraire, tant à la Constitution qu'au droit international.

201. V. Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *op. cit.*, pp. 428s. Dans le même sens, Claude Blumann, *op. cit.*, pp. 586s., qui voit cependant dans le principe de non-balkanisation une simple coutume régionale africaine; *contra*: Louis Favoreu, «Le Conseil constitutionnel et le droit international», préc., p. 124. M. de Guiringaud lui-même, ministre français des Affaires étrangères, a admis que «la décision du parlement français concernant l'île de Mayotte est en contradiction totale avec les principes affichés, reconnus d'ailleurs, en général, par les Nations Unies», déclaration du 21 octobre 1976, citée par Jean Charpentier, «Pratique française du droit international - 1976», *A.F.D.I.*, 1976, p. 965.

202. V. *supra* n. 195 et v. l'exposé de cette doctrine in J. Cl. Maestre, *op. cit.*, pp. 444s. Dans le même sens, v. le rapport Prélot au Sénat, *J.O., Doc. Parl., Sénat*, 1966, n° 108.

manifestar la volonté d'adhérer aux nouvelles institutions de la République», ne bénéficieraient pas de ce droit<sup>202</sup>.

En réalité, la limitation de la «doctrine Capitant» aux T.O.M., laisse inexplicée et injustifiée sur le plan juridique, l'indépendance de l'Algérie et certains auteurs pensent que l'Article 53 peut servir de fondement à toute sécession, conforme aux vœux de la population et autorisée par le parlement<sup>203</sup>. La décision du Conseil constitutionnel, rendue le 30 décembre 1975, confirme cette interprétation en considérant, sans la moindre restriction, que les dispositions de l'Article 53, alinéa 3, «doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un État étranger, ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être rattaché».

Plus catégorique encore, M. de Guiringaud estime qu'il s'agit d'une «règle absolue» qui, «prévue par le texte constitutionnel pour les traités, s'applique *a fortiori* à toute procédure unilatérale ayant la même portée, c'est-à-dire en particulier aux résultats d'un référendum d'autodétermination»<sup>204</sup>.

Cette interprétation a été très vivement critiquée. Lors du débat sur la loi organisant la consultation d'autodétermination aux Comores, M. Fontaine, député de la Réunion, déposa une exception d'irrecevabilité (rejetée par 402 voix contre 12, avec 61 abstentions), en faisant remarquer que «si l'Article 53 comportait le terme de «cession», il était difficile de lire «sécession»<sup>205</sup>; et le Professeur Jean-Claude Maestre a fait valoir que cette disposition «exige de véritables traités (de cession, d'échange ou d'adjonction de territoire) dont la ratification doit être autorisée par le parlement. L'acte de reconnaissance ne saurait équivaloir en tout état de cause à un traité de cession, à moins de soutenir que «la force des choses», évoquée par M. Capitant, justifie illégalités et excentricités juridiques»<sup>206</sup>.

L'objection, en première analyse, est embarrassante et l'on ne saurait sous-estimer le fait que l'Article 53 figure dans le Titre VI de la Constitution, consacré aux traités et accords internationaux. Mais, précisément, il convient de garder à l'esprit l'idée que les traités entre États ne constituent pas la seule catégorie de conventions internationales que connaît le droit des gens<sup>207</sup>.

203. En ce sens, Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P.U.F., Thémis, 10ème éd., p. 532 et Jean Dhommeaux, *op. cit.*, pp. 855 s. V. aussi l'opinion de M. Foyer, *J.O., Débats Parl., A.N.*, 1974, p. 5170 - citée par J. Cl. Maestre, *op. cit.*, p. 447.

204. Déclaration citée à la note 201.

205. Louis Favoreu, chron. citée, p. 567. V. l'intervention de M. Peridier, lors du débat au Sénat (*J.O., Débats Parl., Sénat*, 1966, p. 1458).

206. *Op. cit.*, p. 450.

207. L'article 1er de la Convention de Vienne précise que celle-ci «s'applique aux traités entre États». *A contrario*, cela signifie clairement qu'il existe d'autres catégories de traités.

Dans la société internationale contemporaine, il paraît peu discutable que les «peuples» et, dans certains cas, les «mouvements de libération nationale» qui les représentent, sont des sujets du droit international, ayant la capacité d'être titulaires de droits et d'obligation, et, notamment de conclure des traités<sup>208</sup>. Dans ces conditions, il ne paraît y avoir aucune raison d'exclure les accords sur la base desquels les T.O.M. (et éventuellement d'autres territoires) accèdent à l'indépendance et qui sont conclus entre le gouvernement français, d'une part, et soit un mouvement de libération nationale (par exemple, le F.L.N.), soit les autorités locales de l'autre, du champ d'application du Titre VI de la Constitution et, notamment, de son Article 53<sup>209</sup>.

Seule cette interprétation paraît susceptible d'expliquer la pratique suivie par le parlement et par l'exécutif depuis 1958; elle est du reste conforme à la reconnaissance, soit spontanée<sup>210</sup>, soit consécutive à une interprétation sollicitée du Ministère des Affaires étrangères<sup>211</sup>, par les juridictions françaises du caractère de conventions internationales aux Accords d'Evian du 19 mars 1962.

Le dernier alinéa de l'Article 53 constitue donc bien la base juridique du droit à la sécession des territoires, intégrés dans la République, qui désirent accéder à l'indépendance, mais il assortit ce droit de deux conditions indissociables: le consentement des populations intéressées et l'approbation du Parlement. Il est vrai que, dans un monde qui a fait du droit à l'autodétermination un dogme sacro-saint, au moins pour les peuples colonisés, la seconde condition a nettement tendance à s'effacer derrière la première.

27) De cette manière encore, l'Article 53 témoigne du laminage des prérogatives parlementaires. D'une part, dans le cadre d'un régime plus plébiscitaire que la IV<sup>ème</sup> République, le peuple est appelé à faire entendre effectivement sa voix pour toute amputation territoriale. D'autre part et surtout, l'amenuisement des droits du Parlement, en matière de ratification ou d'approbation des conventions internationales tient moins à un accroissement corrélatif des pouvoirs reconnus par la Constitution à l'exécutif qu'à l'utilisation que celui-ci a su en faire.

On peut cependant relever, dans ce domaine, depuis quelques années,

208. Nguyen Quoc Dinh. V. Patrick Daillier et Alain Pellet, *op. cit.*, pp. 425s. et 459s.

209. Le raisonnement ne vaut que si les «populations intéressées» constituent un «peuple» au sens du droit international. V. *supra*, note 194.

210. V.T.G.I. Paris, 22 octobre 1968. Baldocchi, *R.C.D.I.*, 1969, 455 n. Simon-Depitre ou T.G.I. Puteaux, 12 novembre 1969. Entr. Moinon, *G.P.*, 1970.I. 54. Ce dernier jugement pousse la complaisance à l'excès en notant que ces accords «ont été approuvés en France par la loi référendaire du 8 avril 1962 (...) conformément à l'Article 53 de la Convention»: il s'agirait d'une autorisation implicite dont la constitutionnalité est au moins douteuse.

211. V. C.E. 31 janvier 1969, *Moraly. Rec.*, 50, D. 1969, 326 n. Silvera, *J.C.P.*, 1969, II. 15.847, n. Ribs et Manesse, *R.D.P.*, 1969, 686, n. Waline; *R.C.D.I.*, 1969, 461 n. Kovar; *R.G.D.I.P.*, 1969, 1151, n. Rousseau, *J.D.I.*, 1970, 322, chron. Ruzié; C.E., 1er juillet 1974, Sté Bertagna, *Rec.*, 383, etc.

un certain infléchissement de la pratique: durant la présidence de M. Giscard d'Estaing, la moindre cohésion de la majorité, surtout à partir de 1978, combinée à l'action vigilante de certains députés socialistes, a conduit à une amélioration dans la collaboration des pouvoirs, impliquée par la rédaction de l'Article 53 de la Constitution<sup>212</sup>; depuis mai 1981 le gouvernement de M. Mauroy se montre également plus soucieux des droits du parlement et l'on constate un regain d'intérêt des parlementaires pour la conduite de la politique étrangère de la France, dont l'exercice des prérogatives garanties par l'Article 53 de la Constitution permet le contrôle: la multiplication des questions au gouvernement concernant la soumission aux Chambres des engagements internationaux, l'importance accordée à l'examen des réserves envisagées par l'exécutif, et, tout récemment, le premier refus opposé par le président d'un groupe à la procédure du vote sans débat demandée par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale<sup>213</sup>, en témoignent clairement.

Octobre 1983,

Alain Pellet

Professeur à l'Université de Paris Nord  
et à l'Institut d'Études Politiques de Paris

#### BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

La plupart des *Manuels* et des *Traité*s de droit constitutionnel et de droit international public consacrent quelques développements à l'Article 53. Voir aussi la présentation de Jacques Dehaussy, *Jurisclasser de Droit International*, fascicule 11.

La meilleure étude d'ensemble, et la plus complète, est celle de Patrick Rambaud, «Le parlement et les engagements internationaux de la France sous la V<sup>ème</sup> République», *R.G.D.L.E.*, 1977, pp. 617-666. Voir aussi Jean Dhommeaux, «La conclusion des engagements internationaux en droit français: 17 ans de pratique», *A.F.D.I.*, 1975, pp. 815-858 (surtout pp. 834-858) et Michel Lesage, «Les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la V<sup>ème</sup> République», *A.F.D.I.*, 1962, pp. 873-888 (notamment pp. 879 s.). L'ouvrage de Luc Saïdj, *Le parlement et les traités - la loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, L.G.D.J., 1979, 192p., a, comme l'indique son sous-titre, un objet plus spécifique.

212. Cette amélioration a, par exemple, été relevée en 1980 par M. Alain Vivien lors de la discussion du projet de loi autorisant l'approbation des accords de coopération avec le Niger (*J.O., Débts. Parls., A.N.*, 7 juin 1980, p. 4701).

213. Le vote sans débat constitue en fait la procédure usuelle d'adoption des lois d'autorisation (v. Alain Brouillet, «Le parlement français et la politique étrangère», *Le Monde diplomatique*, mai 1979). Le président du groupe communiste de l'Assemblée nationale a déposé, en mai 1983, une opposition au vote, sans débat du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la Convention européenne, relative au statut juridique du travailleur migrant (*J.O., Débts. Parls., A.N.*, 2 juin 1983, p. 1898). Rompant avec la pratique précédente selon laquelle elle ne votait pas sur ce point, la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a, quelques semaines plus tôt, décidé, à la majorité et contre le sentiment des membres communistes, de demander un vote sans débat sur le projet de loi autorisant la ratification d'une Convention consulaire avec le Vietnam (V. Rapport de Michel Beregovoy, n° 1406, annexé au procès-verbal de la séance du 6 avril 1983 - le texte a, finalement été adopté sans débat).

Rédigés très rapidement après la Constitution, les articles de Nguyen Quoc Dinh, «La Constitution de 1958 et le droit international», *R.D.P.*, 1959, pp. 515-564 et Charles Rousseau, «La Constitution de 1958 et les traités internationaux», *Mélanges Basdevant*, Pédone, 1960, pp. 463-472, peuvent encore rendre de grands services.

Au point de vue historique, v. surtout Jean-Louis de Corail, «Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure», *R.D.P.*, 1956, pp. 770-853, Philippe Pondaven, *Le parlement et la politique extérieure sous la IVème République*, P.U.F. 1973, 136 p. (avec la préface de Georges Berlia), et Charles Rousseau, «La ratification des traités en France depuis 1946», *Mélanges Mestre, L'Évolution du droit public*, Sirey, 1956, pp. 473-492, et la bibliographie citée dans ces études.

En ce qui concerne l'application de l'Article 53 par les tribunaux, voir parmi une très abondante bibliographie: Jacques Dehaussy, «Les conditions d'application des normes conventionnelles sur le for interne», *J.D.I.*, 1960, pp. 702-729, Gérard Druésne, «La jurisprudence constitutionnelle des tribunaux judiciaires sous la Vème République», *R.D.P.*, 1974, pp. 169-240 (notamment pp. 181s.). Louis Dubouis, «Le juge administratif français et les règles du droit international», *A.F.D.I.*, 1971, pp. 9-60. François Lamoureux, *L'application du droit international conventionnel par les tribunaux français*, thèse Paris II, 1976, 397 p. dact. (surtout pp. 97 s.), Roger Pinto, «Le contrôle de la régularité des conventions internationales par les juridictions françaises», *Mélanges Mestre précités*, pp. 437-446; S.F.D.I., Colloque de Grenoble 1970, *L'application du droit international par le juge français*, Armand Colin, 1972, 126 p.; David Ruzié, «Les procédés de mise en vigueur des engagements internationaux pris par la France», *J.D.I.*, 1974, pp. 562-576, Nguyen Quoc Dinh, «La jurisprudence française actuelle et le contrôle de la conformité des lois aux traités», *A.F.D.I.*, 1975, pp. 859-888.

Plusieurs études récentes ont été consacrées au contrôle exercé par le Conseil constitutionnel; v. notamment Nguyen Quoc Dinh, «Le Conseil constitutionnel français et les règles du droit public international», *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 1001-1036; Louis Favoreu, «Le Conseil constitutionnel et le droit international», *A.F.D.I.*, 1977, pp. 95-125; Claude Blumann, «L'Article 54 de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité en France», *R.G.D.I.P.*, 1978, pp. 537-618; et François Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 1980, 436 p., en particulier pp. 225-265. Se reporter également aux commentaires des décisions pertinentes du Conseil constitutionnel, cités au texte.

Sur différents points spécifiques: Jean-Clause Maestre, «L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination», *R.D.P.*, 1976, pp. 431-461; Frédéric Sudre, «La notion de traité international engageant les finances de l'Etat dans la Constitution de la Vème République», *R.G.D.I.P.*, 1976, pp. 163-193; Jean Viret, «La pratique française relative à l'approbation des accords non soumis à ratification, visés à l'Article 53 de la Constitution», *Annales de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Clermont I*, 1976, pp. 405-436, Simon Cohen, «Le contrôle parlementaire de la politique de défense», *R.D.P.*, 1977, pp. 377-446; Didier Maus, «L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités», *R.D.P.*, 1978, pp. 1075-1088. Se reporter également aux références données au texte et aux commentaires, dans le présent ouvrage, des Articles 52, 54 et 55 de la Constitution.

## ARTICLE 54

*Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre ou par le Président de l'une ou l'autre assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.*

Cet article ouvre une voie de procédure permettant de déférer au Conseil constitutionnel un engagement international; le Conseil examine si cet engagement comporte une clause contraire à la Constitution et dans ce cas «l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution»; cette formule respecte le droit international puisqu'elle ne fait pas disparaître l'engagement mais en complique la réalisation en la subordonnant à une révision constitutionnelle.

L'hostilité des partisans du général de Gaulle à l'intégration européenne est à l'origine de ce mécanisme; ses auteurs voulaient établir une barrière à l'encontre de traités portant atteinte à la Constitution et notamment à la souveraineté et à l'indépendance de la France six fois rappelées dans le texte constitutionnel.

Son application soulève plusieurs problèmes qui concernent les personnalités pouvant saisir le Conseil, les actes dont il assure ainsi le contrôle, ceux que ce contrôle protège et enfin le rôle exact du Conseil.

### **I. QUELLES SONT LES PERSONNALITES POUVANT SAISIR LE CONSEIL?**

Le Conseil peut être saisi soit par le Président de la République (dont la décision n'a pas alors à être contresignée, art. 19 de la Constitution) et