

COMMUNICATION

LA PRATIQUE DES SECTIONS CONSULTATIVES DU CONSEIL D'ETAT

Jean-Luc SAURON

Conseiller d'Etat, délégué au droit européen au Conseil d'Etat
Professeur associé à l'Université Paris Dauphine

La part des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des accords et traités internationaux au sein de l'ensemble des projets de loi dont est saisi le Parlement en France est tout à fait considérable. Les statistiques tenues depuis 1978 font osciller cette part autour de 50%. Les quatre dernières années (2009-2012) ont vu un chiffre stable de 48%.

Ces projets de loi, lorsque le contenu du traité ou de l'accord concerne un domaine couvert par l'article 53 de la Constitution (nécessité d'une procédure parlementaire de ratification ou d'approbation), sont soumis, comme les autres projets de loi, à l'examen préalable du Conseil d'Etat. La section des finances ayant dans son portefeuille le ministère des affaires étrangères et des affaires européennes, est celle qui est amenée à traiter ce type de projets de loi.

Le contrôle exercé est extrêmement vaste, et si je me réfère à mon expérience personnelle, s'est considérablement renforcé depuis une dizaine d'années. A la différence de la section du contentieux du Conseil d'Etat, qui ne peut vérifier la compatibilité de l'acte contesté devant lui avec une norme conventionnelle ou issue du droit de l'Union européenne qu'à condition que ce moyen soit soulevé devant elle, les sections consultatives du Conseil d'Etat ne sont pas limitées et le contrôle exercé concerne tant la constitutionnalité du traité soumis que sa conventionalité ou sa conformité aux règles du droit de l'Union.

Dans ce cadre, l'examen des réserves soulevées par le gouvernement français dans le cadre d'un accord ou d'un traité est bien évidemment réalisé par la section consultative concernée de la section des finances.

La connaissance elle-même que la section des finances avait des réserves a également évolué dans le temps. Au début des années 2000, je me rappelle m'être heurté à un refus de l'interministérielle de me communiquer la réserve que le gouvernement avait faite à propos d'un traité sur lequel je devais rapporter. Ce n'est qu'après une négociation franche mais ferme, que la réserve nous a été soumise. La pratique de la communication de la réserve au Conseil d'Etat est maintenant d'autant plus ancrée qu'elle est clairement posée par le dernier alinéa de l'article 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution qui prévoit :