

# La ratification des traités

## **Points-clés**

L'article 53 de la Constitution prévoit l'intervention du Parlement, sous certaines conditions, pour autoriser la ratification ou l'approbation des conventions internationales. La commission des affaires étrangères joue un rôle essentiel dans cette procédure : elle est notamment compétente au fond pour l'examen de tous les accords soumis au Parlement. Les assemblées parlementaires ne peuvent toutefois pas amender le texte des conventions internationales, ni formuler de réserves.

En séance publique, une procédure dite d'examen simplifiée est donc souvent utilisée.

La ratification des traités obéit à des règles très spécifiques, qu'il s'agisse des dispositions constitutionnelles qui l'encadrent ou de la procédure parlementaire.

## **I. – LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES**

Aux termes de l'article 52 de la Constitution, le Président de la République « *négoce et ratifie les traités* » ; il est en outre tenu informé par le Gouvernement de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international, même si celui-ci n'est pas soumis à ratification.

L'article 53 de la Constitution prévoit pour sa part que plusieurs catégories de traités ou d'accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Sont ainsi visés :

- les traités de paix ;
- les traités de commerce ;
- les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale ;
- les traités engageant les finances de l'État ;
- les traités modifiant des dispositions de nature législative ;
- les traités relatifs à l'état des personnes ;
- les traités comportant cession, échange ou adjonction de territoire.

Par ailleurs, les accords conclus par l'Union européenne sont soumis au Parlement lorsqu'ils interviennent dans un domaine de compétence partagée entre l'Union et les États membres.

Contrairement au Sénat américain, qui n'autorise que la ratification des « *treaties* » et non des « *executive agreements* », aucune différence n'est faite entre les « traités » et les « accords » en France, la pratique constante, sanctionnée par la jurisprudence, considérant que le critère selon lequel un engagement international doit ou non être soumis au Parlement est matériel et non formel.

Le critère matériel de compétence du Parlement pourrait imposer qu'il statue sur le contenu des réserves, dans la mesure où celles-ci peuvent modifier substantiellement le champ d'engagement international de la France.

Toutefois, une pratique différente s'est instituée. Les réserves que le Gouvernement envisage de présenter sur un texte ne sont pas incorporées dans le projet de loi autorisant sa ratification, mais sont indiquées à la commission qui, le plus souvent, les mentionne dans son rapport afin que le Parlement en soit informé. Cette procédure souple, qui permet aux députés de délibérer en connaissance de cause et de discuter, le cas échéant, de la pertinence des réserves, a l'avantage de ne pas obliger à un retour devant le Parlement en cas de changement du contenu des réserves ou de leur éventuel retrait ultérieur.

En application de la loi organique du 15 avril 2009, les documents qui accompagnent les projets de loi afin de préciser les objectifs poursuivis par les accords et traités et d'en évaluer les conséquences économiques et financières ou les incidences juridiques, mentionnent le cas échéant les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

Les dispositions prévues à l'article 53 de la Constitution de 1958, qui reprennent largement celles prévues dans la Constitution de 1946, conduisent à ce que le tiers environ des traités et accords conclus par la France soit soumis au Parlement avant leur entrée en vigueur. Le Conseil d'État veille notamment à ce que tout accord portant sur des matières de nature législative ou ayant une incidence financière fasse l'objet d'un projet de loi autorisant sa ratification. L'interprétation de ce dernier critère a évolué : après avoir estimé en 2009 que tout accord international devait passer devant le Parlement dès lors qu'il créait « *une charge directe et immédiate* » quels que soient son montant et sa nature, ce qui avait conduit à une forte augmentation des dépôts, le Conseil d'État a assoupli sa position à partir de 2011 en estimant qu'un accord n'a pas à être soumis au Parlement dès lors qu'il ne comporte « *aucun engagement excédant par leur montant limité et par leur nature les dépenses liées au fonctionnement courant incombant normalement aux administrations dans le cadre de leurs compétences habituelles* ».

Le Conseil d'État fait respecter scrupuleusement les prérogatives du Parlement depuis qu'il a admis que les traités internationaux avaient une valeur supérieure à celle d'une loi (arrêt Nicolo de 1989). Par un arrêt d'Assemblée du 18 décembre 1998 (SARL du parc d'activité de Blotzheim), il a affirmé que les traités dont la ratification était intervenue sans avoir été autorisée par la loi alors qu'ils auraient dû l'être aux termes de l'article 53 de la Constitution, ne pouvaient être considérés comme ayant une autorité supérieure à la loi. Ce raisonnement a par la suite été suivi par la Cour de cassation.

Depuis 2003, le Conseil d'État annule le décret de publication d'un accord international lorsqu'il estime que cet accord aurait dû être soumis au Parlement.

La Constitution prévoit par ailleurs en son article 11 que le Président de la République peut soumettre au référendum « *tout projet de loi [...] tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

Une loi autorisant la ratification d'un traité peut, comme toute autre loi, être déférée au Conseil constitutionnel avant sa promulgation, notamment par la saisine de 60 députés. Mais le Conseil peut aussi être saisi avant l'adoption de la loi autorisant la ratification. Depuis la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 54 de la Constitution prévoit que, comme le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de chacune des assemblées, les parlementaires (au moins 60 députés ou 60 sénateurs) puissent demander au Conseil constitutionnel de statuer sur la conformité à la Constitution d'une convention internationale. Si la convention est déclarée non conforme à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après une révision constitutionnelle. Cette procédure a été utilisée à plusieurs reprises par le Président de la République à propos de traités relatifs à l'Union européenne et plus récemment par des parlementaires à propos d'un accord commercial entre l'Union européenne et le Canada.

En revanche, la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité n'est pas applicable à un accord international. Le Conseil d'État et la Cour de cassation considèrent tous les deux que la question de la conformité d'un accord international à la Constitution ne peut pas être soumise au Conseil constitutionnel après que cet accord soit entré en vigueur, faisant prévaloir le principe, reconnu par la Convention de Vienne de 1969, selon lequel les États parties à un traité ne peuvent se prévaloir d'obstacles posés par leur ordre juridique interne pour éviter d'exécuter leurs obligations internationales.

La conduite des négociations diplomatiques étant une prérogative de l'exécutif, les textes législatifs d'autorisation de ratification ou d'approbation d'une convention internationale relèvent de l'initiative gouvernementale. Il n'est donc pas possible de déposer une proposition de loi autorisant la ratification d'un traité. Il existe néanmoins quelques cas d'autorisation résultant de l'adoption d'un amendement gouvernemental ou parlementaire au cours de l'examen d'un projet de loi ordinaire. Dans une décision de 2016 <sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition introduite par un amendement qui visait à autoriser une convention fiscale pour le motif qu'une telle disposition n'avait pas sa place dans une loi de finances, mais il n'a pas tranché à cette occasion la question de savoir si une autorisation de ratification pouvait être introduite par la voie d'un amendement.

Après que le Parlement a autorisé la ratification ou l'approbation, celle-ci n'intervient pas nécessairement immédiatement. Cela peut être le cas lorsque tous les États de l'Union européenne décident de ratifier un accord le même jour. Il arrive

---

<sup>(1)</sup> Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016.

également que la France attende d'avoir mis en conformité le droit interne en vigueur avec les stipulations de la convention : ce fut le cas par exemple pour l'entrée en vigueur de la convention OCDE contre la corruption. Enfin, en matière diplomatique, le vote des assemblées parlementaires ne lie pas l'exécutif : la décision de ratifier ou d'approuver une convention peut ainsi être ajournée de manière discrétionnaire, même après la promulgation de la loi d'autorisation.

## **II. – LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE**

### **1. – L'EXAMEN EN COMMISSION**

Lorsqu'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, il est renvoyé systématiquement à la commission des affaires étrangères, quel que soit son objet (la règle étant différente au Sénat puisque les conventions fiscales, par exemple, sont renvoyées à la commission des finances).

La commission des affaires étrangères examine une quarantaine de conventions par an portant sur les sujets les plus divers, ce qui en fait la commission permanente qui détient le record du nombre de projets de loi examinés par législature.

Le nombre élevé d'accords signés par la France et soumis au Parlement se traduit par un délai souvent important entre la date de signature d'un accord et sa ratification. Ce délai est en moyenne de trois ans et deux mois, ce qui s'explique par la durée de la phase administrative (entre la signature et le passage en Conseil des ministres, il s'écoule 23 mois en moyenne), mais aussi par celle de la phase parlementaire (12 mois en moyenne), alors qu'entre la promulgation de la loi et le dépôt de l'instrument de ratification, il s'écoule en moyenne trois mois<sup>2</sup>.

Pour tenter de réduire ces délais, les présidents des commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat ont décidé, d'un commun accord, de mettre en place une procédure d'examen spécifique des textes qui ont déjà été examinés par l'une des deux assemblées. À l'Assemblée, lorsque la commission examine un accord ayant déjà fait l'objet d'un rapport au Sénat, le rapporteur peut ne présenter qu'un rapport synthétique à la commission.

Cette procédure, qui n'est pas systématique, n'empêche pas le rapporteur de procéder à une analyse approfondie du texte à la lumière du rapport du Sénat et des réponses des services du Gouvernement aux questions que le rapporteur du Sénat a posées.

En cas de besoin, les délais de procédure peuvent être considérablement réduits comme cela a été le cas pour l'approbation de la décision du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système de ressources propres de l'Union européenne

---

<sup>2</sup> Un mois pour élaborer l'instrument, un mois pour le notifier et un temps variable pour le déposer (dans le cas d'un accord multilatéral) ou pour échanger les instruments (en cas d'accord bilatéral). La préparation du décret de publication au *Journal officiel* de l'instrument prend environ un mois.

dont la loi d'autorisation a été promulguée le 8 février 2021, soit huit semaines après l'accord intervenu à Bruxelles.

## **2. – PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉE EN SÉANCE**

Aux termes de l'article 103 du Règlement, la Conférence des présidents peut décider qu'un projet de loi est directement mis aux voix sans qu'aucun orateur ne s'exprime. Cette procédure permet d'alléger la séance publique et facilite ainsi une meilleure gestion du temps législatif. Elle est assez largement utilisée pour l'examen des conventions internationales.

D'après l'article 103, la demande est présentée, avant l'examen en commission, soit par le Gouvernement, soit par le Président de l'Assemblée, soit par un président de groupe, ou après l'examen en commission par le président de la commission saisie au fond après consultation de celle-ci.

Dans la pratique, la Conférence des présidents détermine quels accords internationaux peuvent faire l'objet de cette procédure simplifiée après que le président de la commission des affaires étrangères et le Gouvernement se soient concertés.

Ces dispositions ne limitent nullement les compétences de l'Assemblée puisque, d'une part, un examen a eu lieu en commission et, d'autre part, le Gouvernement, le président de la commission des affaires étrangères ou le président d'un groupe peuvent faire opposition à la procédure d'examen simplifiée après la décision de la Conférence et jusqu'à la veille de la discussion, à 13 heures.

Sous la XIV<sup>e</sup> législature, 156 accords ont fait l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique à la demande de la commission et 23 ont fait l'objet d'un débat en séance. Ces débats ont été organisés, soit parce que la commission a estimé que l'importance de ces accords le justifiait, soit parce qu'un président de groupe a fait opposition à cette procédure.

Sous la XV<sup>e</sup> législature, 58 conventions ont été votées en séance publique selon la procédure d'examen simplifiée et 51 ont fait l'objet d'un débat (à la demande d'un président de groupe).

## **3. – LE DROIT D'AMENDEMENT**

Les dispositions d'un traité soumis au Parlement ne sauraient être amendées puisque la Constitution réserve à l'exécutif le pouvoir de négocier et ratifier les traités. Jusqu'en 2003, l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale interdisait formellement le dépôt d'amendement sur les projets de loi autorisant la ratification d'un accord international.

Une révision du Règlement de l'Assemblée nationale en 2003 a supprimé cette interdiction explicite, rendant le dépôt d'amendements possible. Cependant, le Conseil constitutionnel a précisé que cette suppression ne saurait être interprétée « *comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de*

*conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification* »<sup>(3)</sup>.

Le droit d'amendement est donc strictement limité au dispositif du projet de loi et ne s'applique pas à la convention elle-même. Il permet exclusivement d'étendre le champ de l'autorisation parlementaire à plusieurs conventions internationales ou de supprimer la mention d'une convention lorsque le projet de loi autorise simultanément la ratification de plusieurs conventions.

Cependant, sous la XIV<sup>e</sup> législature, la commission des affaires étrangères n'a accepté d'approuver la ratification de l'accord conclu avec les États-Unis sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France qu'après avoir obtenu une correction de la rédaction de l'article premier de cet accord. Comme il n'est pas possible d'amender un accord international, cette correction a été obtenue *via* un échange de notes diplomatiques, sur le fondement de l'article 79 de la convention de Vienne qui permet des corrections d'erreur matérielle<sup>(4)</sup>.

#### **4. – L'AJOURNEMENT (JUSQU'EN 2019)**

Jusqu'en 2019, il arrivait que le Parlement retarde l'adoption d'un projet de loi de ratification.

Une procédure, prévue à l'article 128 du Règlement, permettait de le faire formellement *via* l'adoption d'une « motion d'ajournement ». Cet article prévoyait en effet que l'Assemblée concluait à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de ratification et qu'il était possible de déposer, sur un projet de ratification, une motion de rejet préalable ou une motion d'ajournement.

L'adoption d'une motion d'ajournement avait les mêmes effets que l'adoption d'une motion de renvoi en commission sur un projet de loi ordinaire, c'est-à-dire que le Gouvernement avait la possibilité de fixer la date et l'heure auxquelles la commission des affaires étrangères devrait présenter un nouveau rapport.

Une motion d'ajournement pouvait également être adoptée par la commission des affaires étrangères sans avoir pour effet juridique de reporter l'examen en séance.

Cette procédure a été mise en œuvre en juin 1994 à propos de l'adhésion de la Grèce à l'Union de l'Europe occidentale : la commission a adopté une motion d'ajournement mais la motion déposée en séance a été rejetée et le projet adopté.

Elle a été utilisée aussi en janvier 1994 à propos d'un projet relatif aux représentants au Parlement européen. Une motion d'ajournement a été adoptée par la commission puis en séance ; le projet de loi a été réinscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée deux semaines plus tard, après que les députés ont obtenu des précisions à propos des sessions du Parlement européen à Strasbourg.

---

<sup>(3)</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-470 DC du 9 avril 2003.

<sup>(4)</sup> Voir le dossier législatif de la loi n° 2015-892 du 23 juillet 2015.

Lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de six conventions de l'Organisation internationale du travail relatives aux gens de mer en 2003, la commission des affaires étrangères a adopté une motion d'ajournement, ce qui a conduit le Gouvernement à en reporter la discussion de plusieurs mois.

En 2004, une motion d'ajournement a également été adoptée par la commission des affaires étrangères lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification d'une décision relative aux statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne (BCE). Après l'adoption de cette motion et après avoir entendu le ministre des affaires étrangères, la commission a adopté le projet de loi et une motion d'ajournement déposée en séance a été rejetée.

Cette motion a été supprimée par la résolution du 4 juin 2019 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

Néanmoins, dans les faits, le même résultat qu'une motion d'ajournement peut être atteint lorsque la commission, alors qu'elle a décidé d'adopter le projet soumis à son examen, fait part au Gouvernement de ses remarques sur le caractère inopportun de son inscription à l'ordre du jour de la séance publique. Ainsi, par exemple, sous la XV<sup>e</sup> législature, deux projets de loi sur lesquels la commission des affaires étrangères avait déposé un rapport (accord d'extradition avec Hong-Kong, conventions d'entraide judiciaire et d'extradition avec le Mali) n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, en raison de l'évolution de la situation interne des deux pays, à l'origine de difficultés politiques pour la poursuite du processus d'autorisation législative.

*Septembre 2023*