

2. La France dans la construction européenne

LA RATIFICATION DU TRAITÉ D'AMSTERDAM PAR LA FRANCE : UNE POLITISATION PARADOXALE

PAR

OLIVIER ROZENBERG

ET

CHRISTIAN LEQUESNE (*)

Conformément aux prescriptions du Traité de Maastricht entré en vigueur en novembre 1993, une conférence intergouvernementale (CIG) s'est ouverte à Turin le 28 mars 1996 en vue de réviser le fonctionnement de l'Union européenne. Les négociations furent conclues les 17 et 18 juin 1997 au Conseil européen d'Amsterdam et le nouveau traité fut officiellement signé le 2 octobre 1997 (1). Il restait aux quinze États membres de l'Union européenne le soin de le ratifier selon leurs règles constitutionnelles respectives. Cet article propose d'analyser le processus politique et constitutionnel qui a marqué cette ratification en France.

UNE PROCÉDURE EN DEUX TEMPS

Le président Jacques Chirac et le Premier ministre Lionel Jospin ont saisi conjointement le Conseil constitutionnel le 4 décembre 1997 sur la base de l'article 54 de la Constitution, afin qu'il se prononce sur la compatibilité du traité avec la Constitution. Cette procédure, pour reprendre les termes d'Elisabeth Guigou, ministre de la Justice dans le gouvernement Jospin, « *tend à devenir (...) une étape normale de la ratification des traités européens* » (2). Si elle n'avait pas été utilisée en 1986 avant la ratification de l'Acte unique européen, elle le fut en 1992 pour le Traité de Maastricht qui fut précédé en France d'une révision constitutionnelle. Cette évolution témoigne de

(*) Doctorant à l'Institut d'études politiques de Paris et chercheur au Centre d'études et de recherches Internationales (CERI).

(1) Voir Françoise DE LA SERRE/Christian LEQUESNE (dir.), *Quelle Union pour quelle Europe? L'après-traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Complexe, 1998.

(2) *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^e séance du 24 novembre 1998, p. 9428.

l'intervention croissante, observée par ailleurs, du Conseil constitutionnel dans la conduite des politiques étatiques.

Dans sa décision du 31 décembre 1997, le Conseil constitutionnel a fait valoir que la communautarisation partielle des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives aux affaires intérieures et à la justice, notamment le recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'UE et l'implication croissante du Parlement européen dans l'élaboration des dispositions relatives à la libre circulation des personnes (visas, asile, immigration), constituaient des transferts de souveraineté nécessitant de réviser la Constitution.

Amorcée au sein des deux assemblées en novembre 1998, la révision constitutionnelle fut approuvée le 18 janvier 1999 par le Parlement réuni en Congrès à Versailles (3). Pour la ratification du Traité d'Amsterdam proprement dite, fondée sur l'article 53 de la Constitution, le Président Jacques Chirac écarta d'emblée la procédure du référendum à laquelle eut recours en septembre 1992 son prédécesseur François Mitterrand pour le Traité de Maastricht. Il s'agissait ainsi de ne pas donner libre cours aux divisions de l'opinion publique française et, plus encore de son propre parti, le Rassemblement pour la République (RPR), sur la question européenne. Charles Pasqua, l'une des figures de proue des « anti-maastrichtiens » lors du référendum de 1992, profita de ce refus présidentiel pour rendre publiques ses dissensions vis-à-vis de Jacques Chirac. Soumise à l'autorisation du Parlement, la loi de ratification du Traité d'Amsterdam fut promulguée le 23 mars 1999 au terme d'un débat et d'un vote positif au sein de chaque assemblée (4). L'enchaînement de la révision constitutionnelle et de la ratification a contribué à alourdir la procédure de réception du Traité d'Amsterdam en France. À quelques mois d'intervalle, le traité fut discuté deux fois au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat à tel point que la France fut, avec la Grèce, l'un des derniers États membres de l'UE à le ratifier.

L'accord du Parlement fut précédé d'une négociation avec le gouvernement sur les prérogatives des assemblées en matière européenne. Celles-ci ont ainsi été consolidées en échange de l'acceptation de la révision constitutionnelle. L'article 88-4 de la Constitution prévoyant l'information obligatoire du Parlement sur les négociations communautaires a en effet été modifié. Le gouvernement français a désormais l'obligation de soumettre pour examen à l'Assemblée nationale et au Sénat tous les projets d'actes de l'UE, et non plus ceux de la seule *Communauté* européenne, comportant des dispositions de nature législative. Chaque assemblée peut donc prendre des résolutions sur des actes relatifs à la Politique étrangère et de sécurité commune et aux Affaires intérieures et de justice. Par ailleurs, le gouvernement a la

(3) Loi constitutionnelle 99-49 du 25 janvier 1999, *Journal Officiel de la République française* du 26 janvier 1999.

(4) Loi 99-229 du 23 mars 1999, *Journal Officiel de la République Française* du 25 mars 1999.

faculté – et non l'obligation – d'étendre cette procédure à d'autres projets ainsi qu'à tout document émanant d'une institution de l'Union. Les deux chambres peuvent donc émettre des résolutions sur des projets d'actes jugés non législatifs par le Conseil d'État ou sur les « livres blancs » ou « verts » par exemple.

Lors de la ratification proprement dite du traité, le principal point de négociation entre le gouvernement et le Parlement a porté sur les conséquences de la réforme avortée des institutions communautaires par la Conférence intergouvernementale. L'ajout par le Parlement d'un article 2 à la loi de ratification a exprimé la détermination d'une majorité de parlementaires français « *de voir se réaliser, au-delà des stipulations du traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'UE (...) avant la conclusion des premières négociations d'adhésion* » (5). Mais il s'agit là, ni plus ni moins, de la réaffirmation d'un engagement auquel le gouvernement de Lionel Jospin avait lui-même souscrit au Conseil européen d'Amsterdam en ralliant, avec l'Italie, la proposition de la Belgique d'annexer au traité une déclaration sur la nécessaire réforme des institutions européennes avant tout élargissement.

UNE LÉGISLATION UNANIMISTE

La ratification du Traité d'Amsterdam n'a pas constitué un moment particulièrement intense de la vie politique française. Jugée acquise à l'avance, elle est passée quasiment inaperçue dans l'opinion publique française. À chaque étape de la procédure, une large majorité s'est dessinée en faveur du traité au sein du Parlement. À l'issue du débat sur la révision constitutionnelle, le vote du Congrès a permis d'atteindre sans difficulté la majorité des 3/5^e requise, avec 758 oui contre seulement 111 non. Ensuite, 447 députés contre 75 – soit 86 % des suffrages exprimés – ont autorisé la ratification du traité.

Le soutien massif apporté par les représentants comme la faible teneur des débats peuvent d'abord être imputés à certains facteurs propres au traité. « *Il s'agit sans doute du plus mauvais texte que la France ait eu à ratifier depuis le début de la construction européenne* » (6). Cette déclaration du rapporteur de la Commission des Affaires étrangères à l'Assemblée, Michel Vauzelle, témoigne d'une opinion largement partagée : en raison de son échec à réformer les institutions européennes dans la perspective des élargissements, le Traité d'Amsterdam n'a pas constitué un progrès significatif de l'UE. En outre, il n'a été porteur d'aucune avancée emblématique des politiques communes, semblable à ce que fut l'Union économique et monétaire

(5) Loi 99-229 du 23 mars 1999, *Journal Officiel de la République Française* du 25 mars 1999.

(6) *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^e séance du 2 mars 1999, p. 1877.

dans le Traité de Maastricht. Il se prêta donc mal à un affrontement direct entre des partisans et des détracteurs.

Le moment politique de la ratification explique également le large soutien dont a bénéficié le traité et les faibles débats qu'il a engendrés. Négocié de février 1996 à mai 1997 par le gouvernement d'Alain Juppé, le Traité d'Amsterdam fut signé et ratifié par le gouvernement de Lionel Jospin. La paternité du traité est donc partagée entre la droite et la gauche. Cette conjoncture explique également l'absence de référendum, le caractère plébiscitaire d'une telle procédure s'accordant mal avec la difficulté d'assigner la responsabilité du traité à un acteur déterminé. Jacques Chirac, pas plus que Lionel Jospin, n'ont fait du Traité d'Amsterdam le symbole de leur politique européenne. Le premier a préféré souligner les efforts mis en œuvre depuis 1995 en vue de respecter les critères de convergence nécessaires à l'entrée en vigueur de l'euro. Le second s'est attribué la « réorientation sociale » du Traité d'Amsterdam en insistant sur l'inclusion d'un chapitre sur l'emploi. À cet égard, la ratification du Traité d'Amsterdam fut très différente de celle du Traité de Maastricht. Porté par le président Mitterrand, négocié, conclu et ratifié par un gouvernement socialiste à la veille d'élections nationales, le Traité de Maastricht fut l'occasion d'un affrontement politique tant au Parlement lors de la révision constitutionnelle que dans l'opinion publique lors de la campagne référendaire.

Au-delà de ces facteurs propres au traité, la faible intensité des débats de ratification et le large soutien exprimé par les parlementaires tiennent aussi au caractère généralement unanimiste du mode de légitimation de la construction européenne. Un traité européen est la résultante d'une négociation intergouvernementale. Les parlementaires sont donc contraints de le ratifier *a posteriori* sans réel pouvoir d'amendement. Ensuite, la portée macro-politique d'un traité européen le rend difficilement contestable par des parlementaires. Les chefs d'État et de gouvernements tracent en effet dans un tel texte l'évolution future de la construction européenne. Ils réaffirment solennellement à cette occasion les vertus de l'UE, la capacité des États membres à s'entendre et de la construction à avancer. Si le rejet d'un traité par les parlementaires est dès lors juridiquement possible, elle équivaudrait à assumer un *statu quo* signifiant non seulement le désaveu du gouvernement signataire, mais aussi du processus de la construction européenne. En 1999, Henri Nallet, président de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, affirmait ainsi que « *la non-ratification du Traité d'Amsterdam serait (...) une impasse qui provoquerait une crise qui risquerait d'être fatale à l'idée européenne (...)* » (7). Chaque vote sur un traité ayant valeur de plébiscite sur la construction européenne, il s'avère extrêmement difficile pour des parlementaires nationaux de se prononcer contre

(7) *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^e séance du 3 mars 1999, p. 1976.

la ratification. S'opposer, c'est en effet donner l'impression de désavouer son pays, c'est prendre le risque de l'isoler, et c'est paraître arrêter un processus historique.

LA DÉSTABILISATION LIMITÉE DU SYSTÈME PARTISAN

La ratification du Traité d'Amsterdam témoigne cependant qu'une minorité de parlementaires français est prête à assumer son opposition politique à la construction européenne. À gauche, outre l'ensemble du groupe communiste, le rejet du Traité d'Amsterdam a été le fait de quelques élus du Mouvement des Citoyens (MDC), des Verts – qui ont cependant approuvé la révision constitutionnelle – et de quelques représentants de la gauche du Parti socialiste. À droite, 18 députés RPR sur 138 ont voté contre ainsi que quelques personnalités isolées issues des groupes Union pour la Démocratie Française (UDF) et Démocratie Libérale et Indépendants (DL).

L'étude des débats parlementaires fait apparaître que la procédure de ratification d'un traité est un moment politique dont se saisissent davantage les opposants que les partisans de la construction européenne. À l'Assemblée nationale, près de la moitié du temps de parole des députés fut occupée par les opposants au Traité d'Amsterdam alors que plus de quatre députés sur cinq l'ont approuvé ensuite. Actifs quoique minoritaires, les opposants au traité, de gauche comme de droite, se sont retrouvés autour des mêmes critiques : le déficit démocratique de la construction européenne, l'absence de réforme des institutions communautaires, la domination du marché dans la construction européenne.

La division des groupes politiques – à commencer par le RPR et par la « gauche plurielle » – ainsi que la recherche du soutien unanime, présentent en théorie autant d'éléments susceptibles de déstabiliser la structuration classique des partis politiques en termes de clivage droite/gauche ou de majorité/opposition. À l'issue de la procédure de ratification du traité d'Amsterdam, le constat peut être établi que cette déstabilisation fut sinon inexistante, du moins fort limitée.

Les stratégies, plus ou moins assumées, d'union des opposants au traité à gauche et à droite ou de rapprochement des socialistes et du centre droit ne se sont pas pérennisées au-delà du vote sur le traité. Ce constat tient d'abord à l'absence d'homogénéité des groupes politiques opposés au traité. La fracture entre la droite et la gauche est profonde et semble d'ailleurs s'être creusée depuis le Traité de Maastricht. La plupart des opposants de droite au traité se sont auto-proclamés « souverainistes », par référence à l'expression utilisée par les partisans de l'indépendance au Québec. Si la défense de la souveraineté nationale a trouvé quelques échos auprès des élus

du MDC, les opposants de gauche ont plutôt fondé leur refus sur la critique du caractère néo-libéral de la construction européenne et sur l'absence d'une Europe sociale. De même, les thèmes de la mondialisation et de l'hégémonie américaine qui, en comparaison avec les débats politiques au sein des autres États membres constituent un mode spécifique de problématisation de l'objet européen en France, ne sont pas compris de la même façon à droite et à gauche. Ils renvoient plutôt au social à gauche et plutôt à la souveraineté nationale à droite.

La pérennité de la structuration partisane s'explique aussi par des stratégies menées dans le but explicite de réactiver les axes droite/gauche et majorité/opposition. En affichant lors des débats de ratification du Traité d'Amsterdam une rhétorique « euroconstructiviste », le Parti Communiste a par exemple cherché à la fois à faire l'unité au sein de sa formation, à ne pas trop se démarquer de ses partenaires socialistes et, au contraire, à se différencier des « souverainistes » de droite. Confrontés à de graves dissensions internes et désireux de se rapprocher de DL, les orateurs RPR ont cherché également à monter une union de la droite sur un modèle d'Europe se différenciant de l'anti-libéralisme de la gauche. Les parlementaires socialistes ont pour leur part utilisé une rhétorique consistant à accuser le passé (le gouvernement Juppé a mal négocié le traité), à relativiser le présent (le traité est certes imparfait) et à afficher des espoirs dans l'avenir (le tournant social voulu par Lionel Jospin portera ses fruits). L'utilisation concurrentielle de la ratification du Traité d'Amsterdam par les différentes formations politiques s'est donc appuyé autant sur l'opportunisme polémique que sur une interprétation de la construction européenne en fonction de doctrines générales.

CONCLUSION

La ratification du Traité d'Amsterdam est plus paradoxale qu'elle ne le semble *a priori*. D'une part, l'opinion publique semble en avoir été quasiment absente. D'autre part, les débats parlementaires ont été l'une des rares occasions où les partis politiques ont pu formuler leur doctrine globale sur la construction européenne. À quelques mois des élections européennes de juin 1999, la ratification du Traité d'Amsterdam fut un exercice de « rodage » pour les formations politiques. Les partis ont élaboré et testé leurs argumentaires comme leurs stratégies dans un cadre restreint. En effet, si les séances parlementaires sont publiques, elles sont peu relayées dans les médias à la différence des campagnes électorales. L'utilisation de l'enjeu européen comme objet de concurrence politique a certes été imparfaite et souvent contredite par la logique unanimiste de légitimation de l'UE. Elle a néanmoins présenté une tentative de politisation de la construction européenne et d'europanisation du débat national. À cet égard, la ratification

du Traité d'Amsterdam indique plutôt que ce double processus d'euro-péanisation et de politisation passe par une réinterprétation de l'Europe à partir des schémas politiques existant, et notamment du clivage gauche/droite.