

LA RATIFICATION DU TRAITÉ DE NICE PAR LA FRANCE

TECHNIQUE JURIDIQUE ET MOBILISATION POLITIQUE

PAR

Loïc AZOULAY (*)

Que la construction européenne repose en dernier lieu sur une intersection de consentements unilatéraux successifs, c'est à la logique de l'intersubjectivité, de l'opposabilité et de la relativité qui anime le système du droit international qu'elle le doit (1). Selon cette logique, l'article 12 du traité signé à Nice le 26 février 2001, portant modifications du Traité sur l'Union européenne et des traités instituant les Communautés européennes, prévoit que le traité sera ratifié par les Hautes Parties Contractantes conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives. Ainsi, le traité n'entrera en vigueur que le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité. De ce point de vue, la procédure générale de révision des traités constitutifs prévue à l'article 48 du Traité sur l'Union européenne manifeste bien l'appartenance du système communautaire au système international (2).

Ce système ne s'en distingue pas moins par une centralisation normative très poussée dont le fondement serait non pas, comme dans tout régime étatique, politique, mais économique (3). La construction communautaire se rapporte dès l'origine à une unité qui n'est pas donnée, et qu'elle se donne comme un but. Elle n'a cessé de chercher à réaliser, par les moyens du droit et de l'intégration juridique, l'unité de l'espace économique, laquelle précède

(*) Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2).

(1) Sur cette logique, Jean COMBACAU, *Le Droit des traités*, PUF, Paris, 1994 et, du même auteur, « Logique de la validité contre logique de l'opposabilité dans la convention de Vienne sur le droit des traités », *Mélanges Michel Virally*, Pedone, Paris, 1991, pp. 195-203.

(2) En ce sens, Loïc GRARD/Jean-Claude GAUTRON, « Le droit international dans la construction de l'Union européenne », *Droit international et droit communautaire : perspectives actuelles*, Pedone, Paris, 2000, p. 17; également Denys SIMON, « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire », *Droit international et droit communautaire : perspectives actuelles*, Pedone, Paris, 2000, p. 229.

(3) Charles LEBEN, « A propos de la nature juridique des Communautés européennes », *Droits*, n° 14, 1991, pp. 61-72. La centralisation politique comme condition primordiale de l'ordre juridique étatique, tel est l'un des enseignements fondamentaux de l'œuvre de Maurice Hauriou : cf. notamment ses *Principes de droit public*, Sirey, Paris, 1916 (2^e éd.).

l'unification politique de l'Europe (4). Tout ce qu'il y a de fondamental dans la construction communautaire procède de cette recherche d'unité. C'est dans l'idée de « projet » qu'elle se réalise. La construction communautaire ne se distingue donc pas seulement par l'élaboration d'un ordre juridique autonome. Elle se distingue par sa logique même de « processus », qui a pour effet de ranger dans « l'irréversible » ses réalisations considérées aussitôt comme des « acquis ». La procédure de ratification du Traité de Nice est peut-être la dernière occasion de vérifier les effets de cette logique sur le fonctionnement du système politique national.

Le rythme des ratifications des traités européens s'est incontestablement accéléré ces dernières années ; mais ce n'est que la traduction de l'accélération du rythme des révisions des traités. Depuis 1986 et la signature de l'Acte unique européen, les traités n'ont cessé d'être amendés et de prévoir, dans le même temps, de nouvelles modifications. Ainsi, on peut considérer les quinze dernières années de l'intégration européenne comme le déroulement d'un unique processus de révision : le Traité d'Amsterdam était à peine entré en vigueur, le 1^{er} mai 1999, que le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin confirmait la nécessité d'organiser une nouvelle conférence intergouvernementale dans le but de modifier les traités ; si bien que, deux ans à peine après la promulgation de la loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam le 23 mars 1999 a été promulguée par le Président de la République, le 10 juillet 2001, la loi autorisant la ratification du Traité de Nice (5). Il est vrai que les autorités françaises souhaitaient procéder rapidement à la ratification d'un traité qui fut signé sous présidence française (6).

Cet acte de révision semble marquer la fin d'un cycle initié par la création des Communautés européennes. Au cours de ce cycle, chaque révision était présentée comme le moment seulement « technique » d'un procès d'intégration, ayant vocation à être débordé par une organisation plus spécifiquement politique. En évoquant la « méthode communautaire », on veut aujourd'hui désigner le processus par lequel furent remplies les conditions d'un développement accéléré des Communautés européennes. Que ce développement connût des crises et même des régressions, cela n'est pas douteux ;

(4) C'est Pierre PESCATORE qui a le mieux éclairé cette « *idée d'ordre* » et ce « *grand dessein d'unification* » placés au-dessus des Etats et dominant la construction communautaire : cf. notamment son étude sur « Les Objectifs de la Communauté comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice », *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, t. 2, Bruylant, Bruxelles, 1972, pp. 325-362.

(5) L'article unique de la loi n° 2001-603 est ainsi rédigé : « *Est autorisée la ratification du traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé le 26 février 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi* » (*Journal officiel*, 11 juillet 2001, p. 11027).

(6) Cf. l'état des ratifications publié sur le site Internet de l'Union européenne (<http://www.europa.eu.int>). A la fin du mois de novembre 2001, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, l'Autriche, le Portugal, la Finlande et la Suède avaient approuvé la ratification du Traité de Nice. Pour ces Etats, le dépôt de l'instrument de ratification auprès du gouvernement de la République italienne, ainsi que le prévoit l'article 12 du Traité, a déjà été effectué ou est en cours. La France a déposé l'instrument de ratification le 19 octobre 2001.

mais il devait, pour longtemps, exclure tout regard rétrospectif. Avec cette méthode, les fondateurs des Communautés ont fait une découverte qui les ont aidés dangereusement : car c'est précisément cette dynamique unilatérale qui a nourri, à partir du processus de ratification du Traité de Maastricht, la défiance de l'opinion publique dans l'intégration et les institutions communautaires. Voilà pourquoi les auteurs du Traité de Nice ont entendu proclamer, en même temps que la fin d'une Europe divisée, la fin de la méthode et du cycle communautaires (7).

Le Traité de Nice veut en effet mettre un terme à la domination de la logique « processuelle » et communautaire. La « nouvelle Europe » a pour intention de remettre en chantier ce que la Communauté avait aussi puissamment occulté qu'elle l'avait fait surgir : le « commun » des Européens, leur commune origine et leurs attentes communes et, en ce sens, un espace politique commun (8). On peut trouver les premiers indices de ce changement dans l'instauration, lors du Conseil européen de Cologne, d'une « convention » chargée de rédiger la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (9). Telle est plus précisément l'intention déclarée par la Déclaration sur l'avenir de l'Union annexée à l'Acte final du Traité de Nice.

Mais pour que ce chantier soit mis en œuvre, encore faut-il qu'un cadre soit établi. Les auteurs du Traité de Nice se sont justement donné pour objectif d'adapter le cadre institutionnel aux exigences de l'élargissement et à celles d'une légitimation démocratique de l'Union (10). Il faut sans doute reporter à cet objectif, dominé par un souci d'efficacité pratique, la position des auteurs du Traité, lesquels, au moment d'annoncer la fin de la méthode communautaire, se sont accordés pour assurer une dernière fois son empire. Sans doute ont-ils ainsi voulu assurer une ratification rapide du Traité de Nice, afin que l'Union soit en mesure d'accueillir de nouveaux membres dès la fin 2002. Mais, de ce fait, ils ont aussi contribué à réduire l'espace des divergences, en transformant les « procédures » (juridiques, intersubjectives) en simple « processus » (organique, historique).

On s'explique ainsi que la procédure de ratification du Traité en France témoigne, à nouveau, d'une législation quasi « unanimiste », faisant appa-

(7) Dans le préambule du nouveau Traité, les Hautes Parties Contractantes rappellent « l'importance historique de la fin de la division du continent européen ». Cf. en ce sens Jean-Louis SAURON, « Le Traité de Nice : la fin d'une Europe dominée par l'Occident », *Dalloz*, n° 12, 2001, pp. 940-948.

(8) Renaud DEHOUSSE, « Naissance d'un constitutionnalisme transnational », *Pouvoirs*, n° 96, 2001, pp. 19-30. L'auteur compare la « révolution démocratique » qu'appelle l'évolution actuelle de la société européenne à la « révolution » qu'ont connue les sociétés bourgeoises du siècle dernier.

(9) A l'élaboration de cette Charte étaient associés les présidents de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et de la délégation pour l'Union européenne du Sénat. Sans être intégrée aux traités, la Charte a été proclamée en marge du Conseil européen de Nice par les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne le 7 décembre 2000.

(10) Si l'on peut dire que le Traité de Nice prépare effectivement l'élargissement, en cela conforme aux termes du mandat donné à la conférence intergouvernementale, il est plus douteux qu'il garantisse le bon fonctionnement de l'Union après l'élargissement : en ce sens, cf. Jean-Claude GAUTRON, « Le traité de Nice satisfait-il aux exigences de l'élargissement ? », *Revue des Affaires européennes*, n° 4, 2000, pp. 343-358.

raître toute opposition comme déjà dépassée ou illégitime (11). De fait, cette ratification serait sans doute passée totalement inaperçue si la survenance des résultats négatifs du référendum en Irlande n'avait conduit à réactiver les interrogations sur la nature et l'opportunité d'une telle procédure. La réponse qui fut apportée à cet événement ne fait que confirmer les limites de la technique communautaire et la nécessité d'une mobilisation politique en faveur de la construction européenne.

LA TENEUR DES DÉBATS PARLEMENTAIRES

C'est à un vote « *raisonnable* » et « *solennel* » sur un texte « *technique* » qu'était appelée la représentation nationale (12). Il est remarquable que la ratification du Traité de Nice n'ait soulevé aucun problème sérieux de constitutionnalité : il semble en effet ressortir des débats parlementaires que le Conseil d'Etat saisi en qualité d'organe de conseil du gouvernement n'a relevé aucun motif d'inconstitutionnalité dans le texte du nouveau traité (13). Dans ces conditions, la saisine du Conseil constitutionnel sur la base de l'article 54 de la Constitution, considérée jusque-là comme une « *étape normale de la ratification des traités européens* » (14), n'a pas semblé utile aux chefs de l'Exécutif (15). Dans le même sens, il ne fut pas question de soumettre la loi autorisant cette ratification à référendum, ainsi que le permet l'article 11 de la Constitution (16).

Cela n'a pas empêché les opposants « traditionnels » et « actifs » de la construction européenne d'utiliser les différentes techniques offertes par la procédure parlementaire pour mettre en cause la constitutionnalité du Traité. Ils offraient ainsi une tribune à leurs conceptions, transformant le Traité en « *objet de concurrence politique* » (17). De ce point de vue, la discussion fut moins animée à l'Assemblée qu'au Sénat, où une seule exception d'irrecevabilité fut soulevée (MM. Autexier et Loridant), tandis que l'Assemblée eut à connaître une exception d'irrecevabilité (M. Chevènement), une question préalable (M. Myard) et une motion d'ajournement (M. de Villiers).

(11) Olivier ROZENBERG/Christian LEQUESNE, « La ratification du Traité d'Amsterdam par la France : une politisation paradoxale », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 1, 2000, p. 451.

(12) Tel est le vœu exprimé par Pierre MOSCOVICI, ministre délégué chargé des Affaires européennes (*Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4077; *Journal officiel*, Débats Sénat, séance du 28 juin 2001, p. 3734).

(13) *Journal officiel*, Débats Sénat, séance du 28 juin 2001, p. 3751. Cf. cependant la question orale posée par M. Pierre Carassus au Gouvernement lors de la deuxième séance de l'Assemblée le 12 juin 2001 (*Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4069).

(14) Déclaration d'Elisabeth Guigou lors d'une séance de l'Assemblée nationale le 24 novembre 1988, citée d'après O. ROZENBERG/C. LEQUESNE, *op. cit.*, p. 449. Selon Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, l'article 54 a été introduit par les rédacteurs de la Constitution pour « instituer un verrou de sécurité contre l'adoption d'engagements internationaux remettant en cause la souveraineté nationale, notamment dans le cadre de la construction européenne » (*Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, Paris, 2001).

(15) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3906.

(16) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4079.

(17) Olivier ROZENBERG/Christian LEQUESNE, *op. cit.*, p. 454.

de Villiers). Toutes furent rejetées, et les résultats du vote sur le projet de loi d'autorisation dans les deux chambres sont éloquentes (18). C'est ainsi cependant que les débats furent dominés par deux thèmes majeurs : dans l'esprit de tous ces orateurs, « *la question fondamentale [fut] de savoir si ce traité et ces protocoles, également signés à Nice, répond[ai]ent à l'intérêt de la France et à celui de la construction européenne* » (19). Il est plus surprenant de voir les partisans d'une « Europe fédérale », déçus par les résultats du Traité de Nice, offrir un relais à ces interrogations (20).

La France et le Traité de Nice

Les arguments des opposants « traditionnels », de droite et de gauche, se rejoignent dans leurs éléments essentiels. Aucun d'eux ne se déclare hostile à l'idée d'Europe; mais la place de la France dans la construction européenne serait doublement en cause dans ce Traité : il en résulterait, d'une part, une atteinte à la démocratie au sein du système institutionnel européen et, d'autre part, une perte d'influence de la France face à l'Allemagne dans le système relationnel européen.

Juridiquement, l'exception d'irrecevabilité fondée sur l'absence de légitimité démocratique du nouveau traité n'avait guère de poids. Politiquement, en revanche, elle illustre une nouvelle fois « *l'équivoque* » qui pèse sur la référence démocratique dans le débat sur l'Union européenne (21). « *La démocratie, c'est d'abord l'acceptation de la règle majoritaire par la minorité* » (22). Cette règle, l'Union prétend la réaliser par l'extension du vote à la majorité qualifiée. Sans voir cependant qu'elle ne peut opérer que dans le cadre historique de la nation. Transposée à l'échelle de l'Union, elle peut « *conduire à des conflits majeurs, pour peu qu'elle mette en cause des intérêts nationaux essentiels* » (23). Cette conception ne se comprend qu'en posant une stricte équivalence entre démocratie et souveraineté. « *Introduire la démocratie dans l'Europe, c'est y réhabiliter le rôle des nations* » (24), c'est redonner aux peuples européens la maîtrise de leurs prérogatives fondamentales. Au

(18) L'adoption du projet de loi autorisant la ratification du Traité de Nice a été acquise à l'Assemblée nationale par 407 voix pour, 27 voix contre et 113 abstentions issues essentiellement des groupes communiste et UDF, lors d'un scrutin organisé le 12 juin 2001. Au Sénat, l'adoption fut acquise avec 288 voix pour, 7 voix contre et 24 abstentions, lors d'un scrutin organisé le 28 juin 2001.

(19) Question préalable présentée par Jacques MYARD, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3863.

(20) Cf. également l'intervention de Valéry GISCARD D'ESTAING, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 12 juin 2001, p. 4084.

(21) Joël RIDEAU, « La ratification et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Aspects internationaux », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 11, 1992, p. 489.

(22) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3848.

(23) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3846.

(24) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, « La démocratie en péril à Laeken », *Le Monde*, 14 décembre 2001; J. MYARD, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, pp. 3866-3867; Philippe DE VILLIERS, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3901.

contraire, aux termes du nouveau traité, « *le gouvernement du peuple par le peuple deviendra celui d'un peuple par une majorité qualifiée à Bruxelles* » (25). De là un appel au retour à la règle du « compromis de Luxembourg ».

A cette vision s'oppose l'idée, soutenue par le gouvernement, selon laquelle « *la démocratie, c'est le vote [qui] doit prévaloir sur le consensus quel que soit le sujet* » (26). L'extension du vote à la majorité qualifiée, « *c'est cela l'acceptation du fait majoritaire* » (27). C'est par là seulement que l'Union européenne pourra avancer, sans être empêchée par « *la seule volonté d'un Etat membre qui oppose son veto* » (28). L'extension du vote majoritaire n'ayant pas été conçue, dans l'esprit des auteurs du Traité, en vue d'accroître la légitimité démocratique de l'Union, le débat ne peut qu'être déplacé. Cette extension a correspondu en fait à une recherche d'efficacité dans la perspective d'une Union élargie. Si ses opposants y trouvent la démocratie, c'est peut-être seulement qu'ils cherchent à situer la France dans le nouveau système des relations internationales à l'échelle du continent.

Trouvent ainsi à s'exprimer les inquiétudes sur le poids relatif de la France et de l'Allemagne dans la « nouvelle Europe ». On redoute une Europe « *germanocentrée* » (29). Plusieurs éléments contribueraient à assurer la prépondérance de l'Allemagne : le système de repondération des voix au Conseil faisant intervenir un « filet démographique » ; la représentation en sièges au Parlement européen ; la place géographique, économique et politique de l'Allemagne en Europe. Dès lors, il y aurait lieu de craindre une réorientation, voire une « re-nationalisation » des politiques communautaires favorables aux intérêts français (30). Mais il y aurait plus grave : c'est qu'à travers cette lutte pour les intérêts, un modèle d'organisation générale serait sur le point de s'imposer. On comprend alors que, dans le modèle proposé par le Traité de Nice, « *l'Allemagne voit naturellement l'extension du sien propre* » (31). La nouvelle conception de l'Europe serait ainsi une transposi-

(25) J.-Y. AUTEXIER, *Journal officiel*, Débats Sénat, séance du 28 juin 2001, p. 3749.

(26) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3855.

(27) G. FUCHS, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3859.

(28) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3855.

(29) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3846.

(30) Politique agricole commune et politique de cohésion économique et sociale sont naturellement évoquées (Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3846). On comprendra aisément que, dans un sens inverse, l'intégration des politiques extérieures, dans le domaine commercial notamment, est considérée comme également préjudiciable à l'exception française.

(31) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, « La démocratie en péril à Laeken », *Le Monde*, 14 décembre 2001 ; Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3850 ; Philippe DE VILLIERS, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3901.

tion de la « logique fédérale » assortie d'une transplantation de la « logique constitutionnelle » (32).

A quoi s'oppose naturellement la conception française qui fut celle du général de Gaulle, d'une « *Europe des nations* ». Pareille opposition simple offre l'avantage, aux yeux des opposants au Traité, de « re-nationaliser » le débat européen. Mais, d'une part, elle refuse délibérément de voir, dans la réunification de l'Allemagne, la fin de la division de l'Europe (33). D'autre part, elle méconnaît les tensions internes portant sur le modèle d'organisation politique de l'Europe, non seulement en Allemagne mais entre les différents pays européens (34).

La construction européenne et le Traité de Nice

Que les débats aient porté sur la nature plutôt que sur les finalités de la construction européenne, c'est ce qui découle de l'objet même du Traité. Celui-ci porte sur les institutions plus que sur les politiques. Ainsi, l'enjeu traditionnel de la finalité sociale ou libérale de l'Europe, très présent lors des processus de ratification du Traité de Maastricht et du Traité d'Amsterdam, fut cette fois à peu près ignoré (35). Dans les débats, la question a été double : elle a porté à la fois sur la nature formelle et sur la nature substantielle de l'Union.

Mais, selon les opposants au Traité de Nice, les deux aspects sont indissociablement liés, car « *dans une fédération, c'est la Constitution fédérale qui fonde la validité des constitutions des Etats* » (36). Dans l'idée de la Constitution européenne gît l'Europe fédérale tant redoutée. A toute Constitution européenne correspondent un peuple, une nation et une souveraineté. A l'élaboration d'une Constitution européenne répond en conséquence la volonté de nier les souverainetés étatiques et les constitutions nationales. Il en irait ainsi de la « *mise en congé* » de l'organisation des pouvoirs publics et de la Constitution de 1958 (37). En définitive, c'est soit l'un soit l'autre : ou on instaure une Constitution européenne et on réduit les Etats au rang d'« ex-Républiques soviétiques », ou bien on accepte que ce soient les consti-

(32) Il est certes permis, à titre d'hypothèse, de voir dans le thème de la « Constitution européenne » un retour et une variation sur le thème de la « Constitution de l'Allemagne », qui « *donnera matière à une littérature très fournie – surtout à partir de la fin du XVIII^e siècle, où le thème suscite d'innombrables analyses, commentaires et déplorations* » (D. GUENOUN, *Hypothèses sur l'Europe. Un essai de philosophie*, Circé, Belfort, 2000, p. 168). Mais cela n'autorise aucune conclusion sur le contenu de la réforme institutionnelle projetée.

(33) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3905.

(34) Ainsi que le ministre délégué chargé des affaires européennes l'a notamment rappelé (*Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3856).

(35) Il fut cependant évoqué par les représentants de gauche à l'Assemblée : Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3845; Robert HUE, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3881.

(36) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3851.

(37) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, « La démocratie en péril à Laeken », *Le Monde*, 14 décembre 2001.

tutions nationales qui autorisent la ratification des traités et on refuse de s'engager dans un « super-Etat européen pseudo-fédéral ».

A l'encontre de cette logique binaire, l'objection se présente naturellement à l'esprit : doter l'Union d'une constitution ne doit pas conduire nécessairement à lui reconnaître la qualité étatique, car une constitution ne préjuge d'aucune structure institutionnelle et encore moins fédérale ; par là, il s'agit seulement de « formaliser » la nature spécifique et autonome de cette organisation et de l'ordre juridique qu'elle engendre. Sur la base de la Déclaration finale du Traité de Nice, le processus constitutionnel aurait pour fonction de donner une « visibilité » (délimitation plus précise des compétences entre l'Union et les Etats membres, simplification des traités) ainsi qu'une certaine « légitimité » (intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les traités, renforcement du rôle des Parlements nationaux) à l'Union. Mais il n'est nullement question de changer la nature des procédures de révision à l'effet d'en faire « *une procédure de législation interne, de révision constitutionnelle* » (38).

Ce serait donc une erreur de croire qu'en se dotant d'une constitution, l'Union disposera désormais de « *la compétence de la compétence* » (39). Selon les termes de la jurisprudence constitutionnelle allemande, les Etats membres demeurent « *les maîtres des traités* » comme de la future Constitution européenne. En ce sens, ils conservent leur souveraineté ; leur « liberté » n'est pas atteinte ; elle est « *librement encadrée* » (40). De cet encadrement très étroit, résulte sans doute un affaiblissement de l'Etat-nation (41) ; mais il y a aussi pour l'Etat la promesse d'une plus grande puissance, il est vrai à travers un mode d'action coopératif ou intégré.

Plus complexe, plus proche aussi des termes de la jurisprudence constitutionnelle française, est la question de la nature des « compétences » de l'Union. C'est à une autre signification de la notion de souveraineté qu'il est ici fait appel, celle-ci devant être entendue comme la somme des compétences détenues par les Etats, qu'il leur est loisible de transférer à une entité supranationale. Peut-on définir un seuil de compétences transférées au-delà duquel l'Union acquiert la qualité d'Etat fédéral ? Cette transformation se

(38) Ce critère procédural est selon Charles Eisenmann le critère décisif de transformation de l'organisation internationale à l'Etat fédéral (cf. les analyses sur ce point de Charles Leben, *op. cit.*, p. 71).

(39) L'expression revient dans les interventions des opposants au Traité : cf. Jean-Pierre CHEVENEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3851 ; J. MYARD, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3864.

(40) Cf. Jean COMBACAU, « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'Etat », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 47-58.

(41) Affaiblissement qu'il paraît inutile de nier, comme s'efforcent de le faire les partisans d'une Constitution européenne (M. VAUZELLE, rapporteur de la commission des Affaires étrangères, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3840). On peut également lire en ce sens les discours prononcés à Berlin par le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer et le Président français Jacques Chirac les 12 mai et 27 juin 2000, prenant parti pour une « *refondation* » institutionnelle et démocratique de l'Union (*Documents d'Actualité Internationale*, n° 13, 1^{er} juillet 2000 ; *Documents d'Actualité Internationale*, n° 16, 15 août 2000).

reconnaît-elle dans le transfert de la compétence de la politique extérieure, dans celui de la défense ou dans celui de la politique monétaire ?

Il est vrai que l'appréciation est délicate : pour les uns, « *personne ne peut nier que Maastricht a fait entrer directement la construction européenne dans un processus fédéral* », lequel est en passe de nier le cadre effectif de l'Etat-nation (42); pour les autres, il est possible de maintenir « *un partage de souveraineté entre l'Europe et l'Etat-nation* » (43), qui exprime « *la tension constitutive entre les réalités fédérales, que nous avons choisies ensemble depuis fort longtemps, et des réalités nationales que nous voulons défendre ensemble* » (44). A l'Europe « dialogique » prônée par Paul Thibaud, « *où les nations s'impliquerait au lieu de se dissoudre* » (45), est opposée l'Europe « constitutionnelle » défendue par Jürgen Habermas, qui prône un « *patriotisme constitutionnel* » et prétend s'émanciper de « *l'antagonisme entre fédéralistes et souverainistes* ».

Les termes du débat se concentrent autour de la notion de « Fédération d'Etats-nations » dont la paternité revient à Jacques Delors. Demeurent toutefois un certain nombre d'ambiguïtés (46). De même qu'il est permis de demander en quoi la nation, « héritage culturel, religieux, linguistique et politique », serait indissociable de l'Etat souverain au sens du droit international, on conçoit mal comment la notion de « Fédération », qui suppose l'instauration d'un nouvel Etat européen, peut se concilier avec celle d'Etat-nation conservant sa souveraineté (47).

Mais la vérité est sans doute que l'essentiel du débat est ailleurs. Il porte sur l'« *équilibre institutionnel* » (48). Tout dépendra en effet du rôle donné au Conseil européen et au triangle constitué par le Conseil, le Parlement et la Commission au sein de l'Union. C'est d'ailleurs parce que la réforme institutionnelle n'a pas été avancée que le groupe UDF de l'Assemblée a décidé de s'abstenir sur la ratification du Traité (49). A ce sujet, les propositions des principaux dirigeants politiques européens se multiplient. Il appartiendra à

(42) J. MYARD, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3864; Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3851.

(43) Telle est l'expression utilisée par Joschka FISCHER dans son discours du 12 mai 2000 (*Documents d'Actualité Internationale*, n° 13, 1^{er} juillet 2000).

(44) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3857.

(45) Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3849.

(46) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3856.

(47) Sur ces points, cf. l'analyse précise de Charles Leben, « Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral ? », in Christian JOERGES/Yves MÉNY/Joseph WEILER (dir.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2001, pp. 85-97.

(48) « *Il faut aller au-delà du problème de la répartition des compétences pour aborder celui de l'équilibre institutionnel* » (Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3862).

(49) Cf. l'intervention de F. SAUVADET, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3886, et celle de Valéry GISCARD D'ESTAING, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4084.

la « Convention » instaurée par le Sommet de Laeken et présidée par Valéry Giscard d'Estaing de les expliquer et de les clarifier (50).

LA SURVENANCE DU « NON » IRLANDAIS

Les débats ont commencé à l'Assemblée deux jours avant la tenue du référendum en Irlande. Seul ce pays a choisi de procéder par voie référendaire à la ratification du Traité (51), alors que le Parlement danois, connu pour être « *un gardien extrêmement vigilant de la souveraineté* », semble y avoir renoncé (52). Aussitôt connus, les résultats du vote négatif du peuple irlandais ont provoqué la réaction des institutions communautaires, des gouvernements et des parlementaires nationaux. Les résultats du référendum irlandais ont déjà fait l'objet de sondages et d'enquêtes sociologiques (53). On peut aisément comprendre que ces résultats aient été interprétés par les opposants au Traité dans un sens favorable à leurs thèses. Les débats parlementaires en France n'ont pas manqué de l'attester. Mais il était juste, dans ces conditions, de rappeler qu'en l'absence d'une mobilisation générale du peuple irlandais, les résultats reposent sur le vote de 17 % des citoyens irlandais parmi ceux de ces citoyens qui sont les plus hostiles à la construction européenne (54).

Ferme paraît avoir été la réaction des auteurs du Traité. Elle a été adoptée par le Conseil « Affaires générales » dès le 11 juin, puis confirmée par le Conseil européen à l'occasion de la tenue du Sommet de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 : « *le processus de ratification va se poursuivre afin que l'Union soit en mesure d'accueillir de nouveaux Etats membres à partir de la fin 2002* ». En la forme, il y a certes eu un progrès par rapport à la position adoptée par le Conseil européen à la suite des résultats négatifs du référendum danois lors de la réunion de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992 (55). Au lieu d'ignorer l'événement, le Conseil s'est affirmé « *disposé à aider par tous les moyens possibles la gouvernement irlandais à trouver une issue* ». Dans le fond,

(50) Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne adoptée par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 (<http://europa.eu.int>).

(51) On trouvera des précisions sur la procédure de ratification des traités européens en Irlande dans l'ouvrage de Joël RIDÉAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 1999 (3^e éd.), p. 1017.

(52) Intervention de Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3906.

(53) Cf. l'étude commandée par la Commission et présentée par Richard SINNOTT, « Attitudes and Behaviour of the Irish Electorate in the Referendum on the Treaty of Nice », octobre 2001, 51 pages, disponibles sur le site de l'Union (<http://www.europa.eu.int>) ou sur le site de la Représentation irlandaise (<http://www.euireland.ie>).

(54) « *Qui a en effet appelé à voter non en Irlande ? Des supporters de l'IRA, des religieux fondamentalistes, des catholiques intégristes, des neutralistes opposants à toute forme de défense européenne ou au nucléaire, des partisans d'un rejet de l'élargissement à l'Est, jugé par eux trop coûteux* » (Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4078).

(55) Cf. en général, l'ouvrage collectif dirigé par Finn LAURSEN et Sophie VANHOONACKER, *The Ratification of the Maastricht Treaty. Issues, Debates and Future Implications*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, not. pp. 295-317.

cependant, la position n'a pas changé : toute réouverture du Traité de Nice est expressément exclue, le processus de ratification se poursuivra dans le respect du calendrier convenu (56). Il est vrai que, de la même manière que le Danemark n'avait pas demandé de renégociation du Traité de Maastricht en 1992, le Gouvernement irlandais s'est engagé à poursuivre le processus de ratification (57).

Les multiples problèmes juridiques résultant d'une telle situation ont déjà fait l'objet d'une analyse minutieuse menée par Joël Rideau (58). La présente situation offre à cet égard peu d'originalité. On ne saurait cependant s'en tenir là. Cela tient à la nature même du nouveau traité. A la différence du Traité de Maastricht, celui-ci procède à une réforme purement technique et institutionnelle. Il paraît en conséquence exclu de l'assortir de nouvelles « réserves ». Or, « l'élargissement n'attend pas », et il a absolument besoin de cette réforme institutionnelle.

« Il faut poursuivre ». Peut-on poursuivre ?

Rappelons qu'en droit international, il peut être admis que « *l'accord portant amendement ne lie pas les Etats qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord* ». Telle est la solution énoncée par l'article 40 paragraphe 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, laquelle constitue un « *élément de référence* » dans le droit de l'Union et des Communautés (59). Cette règle portant sur l'amendement des traités multilatéraux doit être lue en combinaison avec la disposition applicable en cas de traités successifs à l'article 30 § 4b). D'après cette dernière, « *lorsque les parties antérieures ne sont pas toutes parties au traité postérieur : dans les relations entre une partie aux deux traités et une partie à un traité seulement, le traité auquel elles sont toutes les deux parties régit leurs droits et obligations réciproques* ». Il s'ensuit logiquement une « différenciation » dans le régime du traité : à l'égard des parties qui ont ratifié le traité de révision, c'est le traité de révision qui s'applique ; entre celles-ci et les autres parties contractantes, c'est le traité non modifié qui s'applique. Encore faut-il, aux termes de l'article 41 de la Convention de Vienne, que la possibilité d'une telle modification « partielle » soit prévue par le traité et non pas interdite par lui.

Or, tel n'est précisément pas le cas dans l'Union. Si le droit de l'Union et des Communauté admet, dans certains cas, des différenciations de régimes sous la forme des coopérations renforcées, il n'admet pas la technique des accords partiels en matière de révision des traités. Pareille technique ne serait pas transposable au droit communautaire en raison essentielle-

(56) *Bulletin de l'Union européenne*, n° 4.8, juin 2001.

(57) Cela ressort notamment des déclarations du ministre délégué chargé des Affaires européennes (*Journal officiel*, Débats Sénat, séance du 28 juin 2001, p. 3751).

(58) Joël RIDEAU, « La ratification et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Aspects internationaux », *Revue française de Droit constitutionnel*, vol. 11, 1992, pp. 478-491.

(59) Selon l'expression utilisée par Joël Rideau dans son étude précitée (p. 482).

ment de deux facteurs : le nombre limité d'Etats parties aux traités constitutifs et la nature centralisée et profondément intégrée du système communautaire (60). En ce sens, la règle est stricte : c'est celle d'une ratification unanime des Etats signataires, sans laquelle la révision ne peut intervenir. Elle figure à l'article 12 du Traité de Nice. Elle est conforme à la lettre de l'article 48 du Traité sur l'Union européenne, demeuré inchangé, comme à l'ex-article 236 du Traité instituant la Communauté économique européenne : « *Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* » Il est fait droit, par là même, à la diversité et à l'autonomie des procédures constitutionnelles nationales de conclusion des traités internationaux et européens.

Juridiquement, le processus de ratification peut donc se poursuivre. Rien ne saurait empêcher les Etats souhaitant mener à bien leurs procédures de le faire. On ne peut tirer du vote irlandais une obligation d'interrompre ou de modifier les autres procédures nationales (61). Mais il est tout aussi inexact d'affirmer que « *le blocage irlandais, loin de nous paralyser, doit nous inciter à aller de l'avant, soit que le peuple irlandais revoie, le cas échéant, sa décision, soit que nous avançons sans lui* » (62). Le consentement de l'Irlande est absolument nécessaire à l'entrée en vigueur de ce nouveau traité. La sagesse serait peut-être de s'interroger et d'attendre qu'une solution soit trouvée pour surmonter cette crise. Mais il n'est pas temps d'être sage.

« *L'élargissement n'attend pas* »

A l'Assemblée, cet événement produit un intéressant renversement des points de vue. Les opposants se voient conduits à adopter le point de vue de la règle internationale : « *le droit international le plus élémentaire nous enseigne que, pour être applicable, un traité doit être ratifié par toutes les parties signataires, or ce ne sera pas le cas du traité de Nice* » (63). Et il revient aux partisans du Traité d'affirmer que « *tout en respectant le non irlandais, faisons aussi respecter la souveraineté nationale* » en poursuivant la procédure de ratification (64).

C'est que toute pause dans le processus est un risque pour l'élargissement et la poursuite du bon déroulement des négociations d'adhésion. Aussi, à la volonté de renégocier, est-il opposé une réponse paradoxale, qui consiste à reconnaître l'importance de l'enjeu (l'élargissement) mais à remettre sa dis-

(60) En faveur du premier facteur, Patrick DAILLIER/Alain PELLET/Nguyen QUOC DINH, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 1999, pp. 290-299; en faveur du second, Jean-Yves DE CARA, « La révision des traités communautaires et le droit international », *Les procédures de révision des traités communautaires : du droit international au droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 9-24.

(61) Cf. cependant l'intervention de Jean-Pierre MICHEL, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4077.

(62) Alain JUPPÉ, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4083.

(63) Jean-Pierre MICHEL, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4077.

(64) A. BARRAU, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 12 juin 2001, p. 4082.

cussion après la ratification d'un traité le rendant pratiquement indiscutable. Telle est la position soutenue par le gouvernement français, encore accentuée par la volonté de « *montrer l'exemple* » (65). Ce n'est ni le temps ni le lieu de discuter. Seule l'entrée en vigueur du Traité de Nice permettra de lancer véritablement le débat sur l'avenir de l'Union européenne.

C'est là la prochaine étape envisagée par la Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne annexée à l'Acte final de la Conférence intergouvernementale de Nice et préparée par la Déclaration de Laeken. Il est en effet prévu que, durant cette phase, les Parlements nationaux, qui ont vu leur rôle sensiblement affecté par la construction européenne, soient étroitement associés (66). Mais c'est ce qui peut faire dire aujourd'hui à un parlementaire : « *que l'on s'y prenne comme l'on voudra, dans les affaires européennes, c'est toujours trop tôt ou trop tard, mais ce n'est jamais le bon moment pour le débat* » (67). Le fait est que le processus de la construction européenne ne supporte pas d'interruption; il ne peut admettre que le temps, long, de la réflexion. Le processus peut se transformer en « *débat ouvert et démocratique* »; mais il ne cède en rien à la logique de la procédure juridique qui, elle, suppose « *lenteur* » (68) et « *doute* » (69). Toute discussion sur les fins mêmes de l'élargissement semble dès lors interdite.

L'essentiel du poids de l'argumentation repose sur le caractère « technique » de cette révision. Le Traité de Nice n'est pas le « *traité fondateur* » qui est attendu (70); « *il est le traitement concret et précis de questions limitées et nécessaires pour faire face à l'élargissement* » (71). Sans doute est-on fondé à dire, en théorie, que « *le traité de Nice, même s'il résout des questions très importantes pour le fonctionnement de l'Union, n'en bouleverse pas fondamentalement les principes* » (72). Mais il est à remarquer que la différence est faible en pratique, car cette révision, même si elle n'a pour effet que d'adapter les institutions aux exigences de l'élargissement, provoque un change-

(65) Cf. en ce sens la réponse de Pierre MOSCOVICI au Sénat, *Journal officiel*, Débats Sénat, séance du 28 juin 2001, p. 3751.

(66) La Déclaration sur l'avenir de l'Union annexée à l'Acte final de la Conférence intergouvernementale de Nice fait du renforcement des Parlements nationaux dans l'architecture européenne l'un de ses quatre objectifs prioritaires. La Déclaration de Laeken fixe la composition de la « *Convention* » travaillant sur l'avenir de l'Union de la manière suivante : outre son Président (Valéry Giscard d'Estaing) et ses deux Vice-Présidents (G. Amato et J.-L. Dehaene), quinze représentants des Etats membres (un par Etat membre), trente parlementaires nationaux (deux par Etat membre), seize représentants du Parlement européen et deux représentants de la Commission européenne. Sur la place des Parlements nationaux dans la construction européenne, on consultera : Joël RIDEAU, « *La situation des Parlements nationaux dans l'Union européenne. Un déficit démocratique peut en cacher un autre* », *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul Isoart*, Pedone, Paris, 1996, pp. 324-344; Emmanuelle SAULNIER, *La participation des Parlements français et britannique aux Communautés et à l'Union européennes. Lecture parlementaire de la construction communautaire*, thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne Paris-I, 2000.

(67) Philippe DE VILLIERS, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3900.

(68) Benjamin CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements*, Livre IX, Chap. 2, Librairie Droz, Genève, 1980, p. 184-187.

(69) Jean CARBONNIER, *Sociologie juridique*, PUF, Paris, 1978, p. 194.

(70) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Sénat, séance du 28 juin 2001, p. 3734.

(71) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3905.

(72) Pierre MOSCOVICI, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 4079.

ment, et même un changement majeur, même s'il ne s'agit que d'un changement conditionné par des aménagements ultérieurs. De la sorte, le caractère technique de ce Traité, au lieu de réduire la difficulté, ne fait que l'accroître : il a pour effet de rendre « techniquement » très difficile un aménagement de ses dispositions qui puisse permettre d'aménager des « réserves » en son sein.

Une différenciation dans le régime de ce Traité semblable à celle qui était ouverte au Danemark par le Traité de Maastricht paraît tout à fait exclue. Dans ces conditions, tous les espoirs se déplacent vers une nouvelle mobilisation politique en Irlande. Il devient intéressant, dans une optique politique, d'étudier l'ensemble des facteurs susceptibles d'assurer le succès d'une nouvelle consultation référendaire en Irlande – en attendant, peut-être, la formation d'une véritable « conscience politique européenne ». C'est le Traité de Nice qui ajoute à l'actuel article 191 du Traité instituant la Communauté européenne, associant la naissance de partis politiques « au niveau européen » à « la formation d'une conscience européenne », la possibilité de fixer leur statut et notamment leurs règles de financement (73).

*
* *

A chaque nouvelle étape de la construction européenne, il devient plus clair que le système de l'Union européenne engage la France, non seulement dans des conflits politiques récurrents, mais aussi dans un conflit de logiques inédit. La première associe la logique du processus à celle de la « constitutionnalisation ». Elle tend à rendre la construction européenne à la fois irréversible, homogène et consensuelle. La seconde associe la logique de la procédure à celle de l'opposabilité et de la relativité ; elle contraint la construction communautaire aux interruptions, à l'opposabilité et à l'intersubjectivité. Il serait facile et dangereux d'opposer terme à terme ces deux mouvements, auxquels l'Europe doit aujourd'hui pouvoir répondre. On ne saurait, de parti pris, renoncer à l'un des deux. Le lancement d'un « processus constitutionnel » ne devrait pas conduire à sacrifier les exigences d'une « procédure intersubjective », qui maintient les États tout en les contraignant. Tant que l'on verra, dans la construction européenne, soit un processus organique d'États unis, soit un processus contre-nature de suppression de la liberté étatique, il sera impossible de trouver la communauté au-delà du « communautaire » (74), et la voie d'un « *Nous, peuples européens...* ».

(73) Cf. sur ce point le commentaire de Laurence BURGOGUE-LARSEN dans l'ouvrage dirigé par Joël RIDEAU, *Union européenne. Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, LGDJ, Paris, 2001, pp. 287-288 ; *contra*, Philippe DE VILLIERS, *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, séance du 5 juin 2001, p. 3903.

(74) Cf. en ce sens Jean-Luc NANCY, *La Communauté affrontée*, Galilée, Paris, 2001, 51 p.