

Sur la question de la ratification nationale des accords conclus par l'Union européenne:
**Faut-il faire une distinction
entre accords purement commerciaux et les autres accords?**

*

J'ai écrit dans plusieurs notes que le traité de Lisbonne ne prévoyait pas de ratification nationale des accords conclus par l'Union européenne et que le pouvoir constituant français, sur suggestion du Conseil constitutionnel, a, par l'insertion de l'article 88-1, modifié notre Constitution afin de rendre celle-ci compatible avec le traité de Lisbonne. Il résulte de ce tour de passe-passe juridique que les dispositions du traité de Lisbonne sont applicables par la France nonobstant toute disposition, même constitutionnelle, du droit français, qui lui serait apparemment contraire. Et cela, je le maintiens fermement.

S'agissant d'accords contenant à la fois des clauses commerciales et des clauses relevant d'autres domaines politiques, j'ai souligné que, dans la mesure où ces autres domaines sont reconnus par le traité de Lisbonne lui-même comme relevant en tout ou partie de la compétence des Etats membres, il y avait là une base juridique valable pour éventuellement défendre nos dispositions nationales et contester certaines clauses de l'accord qui porteraient atteinte à notre propre système légal dans les domaines en cause. Il y aurait même là, disais-je, motif pour invoquer le fameux *Compromis de Luxembourg* en vertu duquel il est permis à un Etat membre de refuser des dispositions pourtant régulièrement adoptées selon les procédures européennes, lorsque ces dispositions compromettent "*des intérêts très importants*" de l'Etat membre en cause. Parmi ces domaines, je citais *la culture, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse, la santé*. En effet, pour tous ces domaines, c'est le traité de Lisbonne lui-même qui reconnaît la compétence totale ou partielle des Etats membres. Et d'autres domaines sont dans le même cas. Alors que la politique commerciale est classée par le traité de Lisbonne parmi les compétences exclusives de l'Union.

Je dois reconnaître que je n'ai pas tiré de ces remarques la conséquence que les accords conclus par l'UE et qui comporteraient des aspects relevant en tout ou partie de la compétence des Etats membres pourraient faire l'objet pour cette raison d'une procédure de ratification nationale. Pourquoi? Parce que j'avais remarqué que les procédures de négociation d'accords internationaux par l'UE, telles qu'établies par le traité de Lisbonne, s'achèvent, *tant pour les traités non commerciaux que pour les traités commerciaux*, par la "conclusion" de l'accord qui entraîne son entrée en vigueur, conclusion qui ne fait intervenir aucune instance nationale.

Je reconnais que je dois modifier sur ce point précis ce que j'avais affirmé jusqu'à présent. En effet dans le cas d'accords non purement commerciaux, il faut combiner toutes les dispositions du traité de Lisbonne, à la fois celles qui définissent des procédures de conclusion des accords sans l'intervention des Etats membres et celles qui reconnaissent dans certaines matières la compétence de ceux-ci. Si, dans un domaine, les Etats membres restent compétents, il va de soi qu'ils doivent appliquer *dans cette mesure* pour mettre en œuvre leur compétence propre les procédures nationales qu'ils ont définies, et donc, on peut l'admettre, leur procédure de ratification.

La presse nous a fait savoir que certains Etats membres, arguant que les accords de libre échange en projet étaient des "accords mixtes", c'est-à-dire des accords comportant à la fois des clauses commerciales et des clauses relevant d'autres domaines pour lesquels les Etats membres sont compétents, devaient de ce fait être soumis à une procédure de ratification

nationale. Tel a été le cas de l'Allemagne, de la Belgique. Et déjà en 2011, des parlementaires irlandais, britanniques, allemands, auraient demandé que les accords avec la Colombie et le Pérou soient soumis à ratification nationale du fait de leur caractère mixte¹. Conformément à cette conception, le récent accord UE-Corée du Sud, reconnu comme "accord mixte", a de ce fait été soumis à la ratification de tous les Etats membres. Puis nous apprenions par un article du 2 juillet 2014² que des députés nationaux de 16 Etats membres, parmi lesquels des Britanniques, des Allemands et des Français, avaient adressé au Commissaire européen Karel de Gucht, chargé du commerce extérieur et donc responsable des actuelles négociations de l'accord transatlantique USA-UE, une lettre plaidant pour une ratification nationale de l'accord au motif que le projet d'accord intervient dans des matières relevant les unes de l'Union européenne, les autres des Etats membres. Parmi les domaines relevant des Etats membres, au moins en partie, sont mentionnés notamment les services, les transports, la protection des investisseurs.

Cette position, ne nous le cachons pas, entraînerait peut-être un affrontement avec la Commission devant la Cour de justice de l'Union européenne. La position du Commissaire de Gucht est en effet la suivante: *"Il faudra ... que le collège des vingt-huit Commissaires européens donne son feu vert au texte définitif que je lui présenterai avant de passer à la ratification par le Conseil des ministres et le Parlement européen."*³ Cette annonce du Commissaire de Gucht montre bien que, pour lui, c'est la conclusion de l'accord par le Parlement européen et le Conseil qui vaut ratification et détermine l'entrée en vigueur de l'accord. Et devant ces revendications nationales, il a déclaré qu'il saisirait la Cour de justice de l'Union européenne pour trancher le débat.⁴

En conclusion, en l'état du droit européen *et du droit français* (jurisprudence du Conseil constitutionnel, présence de l'article 88-1 dans la Constitution), il est vain de s'obstiner à prétendre que les accords *commerciaux* doivent faire l'objet d'une ratification nationale. En soutenant cela, nous nous casserions les dents. En revanche, il y a une piste à emprunter qui pourrait être beaucoup plus défendable et fructueuse. Elle consisterait à faire l'inventaire des clauses de l'accord qui relèvent de domaines de compétence des Etats membres (compétences exclusives ou au moins compétences partagées), et de manifester la ferme intention de soumettre l'accord à la procédure de ratification nationale à cause de ces matières relevant des Etats membres. On pourrait aussi, avant même le stade de la ratification, se battre pour faire exclure du projet d'accord les clauses se heurtant à notre droit et à nos pratiques dans ces domaines qui restent du ressort des Etats. Cette démarche serait plus opportune, d'une part parce qu'elle repose sur une analyse juridique plus convaincante, d'autre part parce qu'elle pourrait trouver l'appui de plusieurs Etats membres.

15 juillet 2014,

Romain ROCHAS

Docteur en droit,
Chef de division honoraire
de la Cour des comptes européenne.

¹ Le Monde diplomatique de juin 2014, page 18, dans un dossier important sur le Grand marché transatlantique.

² Signé Benjamin Fox.

³ Citation tirée de *Libération* du 28 octobre 2013, et reprise dans le dossier précité du *Monde diplomatique* de juin 2014.

⁴ D'après le *Monde diplomatique*, le Commissaire de Gucht a annoncé cette intention le 1^{er} avril 2014 lors d'une réunion de la commission du commerce international du Parlement européen.