

REFERENDUM EUROPEEN ET REFERENDUMS NATIONAUX SUR LA CONSTITUTION EUROPEENNE

Par
Dusan Sidjanski*

Le Général de Gaulle avait proposé en son temps la tenue d'un référendum européen afin d'assurer la pleine légitimité populaire au traité instituant la Communauté européenne. Reprise récemment par le député vert européen Daniel Cohn-Bendit à propos de la ratification de la Constitution européenne, soutenue par une très forte majorité des citoyens et des citoyennes, elle ne recueille l'approbation que d'un tiers des partis politiques qui participent aux élections européennes du 13 juin 2004.⁽¹⁾

L'idée d'un référendum européen implique une procédure commune à tous les Etats membres et un vote unique. Celle-ci doit refléter à la fois l'unité de l'Europe et la diversité de ses Etats membres. Le modèle qui reproduit cette double exigence est incarné par le référendum constitutionnel en Suisse qui impose une double majorité du peuple et des cantons. Au plan européen, la double majorité du corps électoral européen et des Etats membres appellerait sans doute des majorités renforcées : une majorité de 60% ou de 66% des électrices et des électeurs européens et une majorité des deux tiers des Etats membres, à titre d'exemple. Le recours au référendum européen garantissant la légitimité populaire de la Constitution européenne exigerait un nouvel article ou une décision du Conseil européen. C'est dire que la probabilité d'un recours au référendum européen demeure fort faible.

En regard d'un référendum européen, les référendums prévus par plusieurs Etats membres de l'Union s'apparentent à des procédures de ratification nationales. Certes, le recours au vote populaire renforce la légitimité de la Constitution européenne dans les pays qui le pratiquent. En revanche, non seulement il accroît

*Professeur émérite de l'Université de Genève, Président du Centre européen de la Culture.

(1) Enquête effectuée par la Campagne européenne pour le référendum, Agence Europe du 3 juin 2004.

l'incertitude et la probabilité d'un «veto populaire national» mais il introduit de surcroît une distorsion quant à la démocratie au plan européen. A ce propos, le référendum danois lors de la ratification du traité de Maastricht en est l'illustration : comment justifier en regard de la communauté démocratique européenne prise en tant qu'ensemble, qu'un non de 50,7% des Danois qui représentent moins de 2% de la population des 15, puisse avoir un effet de veto paralysant tout le processus d'intégration ? En réalité, deux logiques entrent ici en conflit : la logique souverainiste qui se traduit par l'exigence extrême de l'unanimité et la logique démocratique au sein d'une communauté politique –fût-elle en formation- qui se fonde sur le principe de la majorité.

D'autre part, les référendums nationaux font peser une épée de Damoclès en raison même de l'exigence d'adoption de la Constitution européenne par tous les Etats membres. Certes, les sondages sont optimistes qui indiquent que les deux tiers en moyenne des citoyens et des citoyennes de l'Union européenne se déclarent favorables à la Constitution européenne. En même temps, ils précisent que cette moyenne contient des extrêmes : 83% pour les Italiens et les Hongrois et entre 79% et 69% pour la plupart des pays font face à de fortes oppositions au Royaume-Uni (37% contre, 47% pour), en Finlande (36% et 56%) et au Danemark (31% et 48%). Cette tendance risque de s'inverser en Angleterre depuis que Toni Blair a décidé de soumettre la Constitution européenne au référendum.

Rien d'étonnant dès lors que, face à des incertitudes croissantes, la France et l'Allemagne aient suggéré d'assouplir la ratification à l'unanimité en prévoyant, à l'expiration d'un délai de 2 ans, la mise en vigueur de la Constitution européenne dès son approbation pour 20 Etats membres. Encore moins étonnant que le Royaume-Uni leur ait opposé une fin de non recevoir alors que la décision de son Premier Ministre de recourir au référendum rend l'adoption de la Constitution européenne plus incertaine. D'où la question : que faire en cas de refus d'un ou de plusieurs Etats membres ? Deux cas de figure viennent à l'esprit : la Constitution européenne ne voit pas le jour, c'est le retour à la case du traité de Nice et la paralysie de l'Europe à 25 ; ou bien, ce qui est fort probable, les Etats membres qui l'on ratifiée, créent un sous-ensemble doté d'une « nouvelle Constitution ».

Une récente déclaration du Ministre français des affaires étrangères, M.Michel Barnier confirme cette dernière option. Tout en refusant de se situer dans une hypothèse d'échec, il envisage que si un pays ou deux rejettent la Constitution européenne, « ceux qui veulent aller plus loin dans l'affirmation d'une Europe politique » auraient la possibilité de le faire « hors des traités de l'Union dans une construction nouvelle » (2) . Cette prise de position s'inspire de l'idée d'un « groupe pionnier » du Président Jacques Chirac, d'une « avant-garde » de Jacques Delors. Elle est inscrite en filigrane dans les initiatives en faveur d'une véritable fédération européenne développée par Joschka Fischer dès 2000.

Ce courant est issu de la proposition faite en 1994 par deux députés CDU, Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, visant à former un « noyau dur » par la métamorphose de la Commission en un vrai gouvernement européen (3). (Cependant l'origine de ce concept remonte aux travaux que Karl W. Deutsch a dirigé sur les processus d'intégration et de désintégration. Cette recherche publiée en 1957 l'a amené à conclure que les unions durables ont été édifiées autour d'un « noyau dynamique fédérateur ») C'est le besoin d' « un cœur fort pour l'Europe », d'après Giuliano Amato. Une Fédération européenne, un pôle dynamique au sein d'une grande Europe n'est plus aujourd'hui une simple hypothèse d'école.

Le texte de la Constitution sera soumis au vote populaire dans une douzaine de pays. Le Président Jacques Chirac ne s'est pas encore prononcé tandis que l'Allemagne n'envisage pas d'amender sa Loi fondamentale pour pouvoir recourir au référendum. L'argument avancé en réponse à l'initiative des Jeunes fédéralistes européens se réfère à la trop grande complexité de la Constitution européenne. A ce propos, nous avons en mémoire le précédent danois : le rejet du traité de Maastricht a été imputé en partie au manque d'explications claires et convaincantes mais aussi au

(....) ce passage peut être supprimé à choix.

(2) Interview à La Croix citée par l'Agence Europe du 8 juin 2004

(3) L'Approche fédérative, op.cit., pp 1, 58, 60 et suivantes.

texte complexe, long et illisible du traité qui a été distribué aux électeurs et aux

électrices. L'avertissement est sérieux car comment demander aux Européens de se prononcer sans comprendre l'essentiel de la Constitution européenne. La longueur, la complexité et la difficile lecture de ce texte fondamental constitutif d'une communauté politique augmentent l'incertitude et de surcroît la probabilité de son rejet.

Compte tenu de la nécessité de présenter un texte clair et lisible aux Européens, le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 pourrait se limiter à approuver dans l'ensemble le projet de Constitution, à prendre position sur les questions pendantes telles que la double majorité et à donner mandat à la CIG de mettre au point une version épurée de la Constitution. Ainsi, cette version élaguée présenterait les qualités d'un texte fondamental dont la mission est de définir les règles essentielles de l'organisation d'une communauté politique, à savoir ses fondements, ses finalités et ses principes ainsi que leur mise en œuvre par les institutions communes.

Le projet de Constitution contient ces éléments essentiels aux côtés desquels s'étalent des articles longs et techniques sur la Cour de Justice, le marché intérieur et les politiques communes. De ces développements de détail ne figureraient dans la Constitution que les objectifs, les processus de décision et les voies d'application. Les aspects qui s'apparentent davantage aux lois pourraient être consignées en annexe. Si ce principe est approuvé par le Conseil européen, les modalités de son application seraient adaptées aux divers domaines.

Ainsi par exemple, la composition de la Cour de Justice, ses compétences et son fonctionnement seraient définis comme pour toutes les institutions. La formulation détaillée serait renvoyée en annexe sous la forme d'une loi organique ou d'un règlement de la Cour. Quant aux autres institutions de l'Union, elles gagneraient en clarté si, au lieu de maintenir la séparation entre le cadre institutionnel de la première partie et le fonctionnement de l'Union de la troisième partie, on les regroupait sous la Charte des droits fondamentaux avec ses 24 pages présente un cas particulier. Les principes qui la fondent seraient maintenus dans la Constitution alors que le texte intégral de la Charte lui serait annexé tout en précisant qu'il fait partie intégrante de la Constitution. A ce titre, la révision de la Charte serait soumise à la procédure prévue pour la réforme constitutionnelle.

A leur tour, les politiques communes appellent un traitement à part. A la différence des principes et des droits fondamentaux qui expriment les valeurs de base et comportent une forte dose de pérennité, les politiques communes, comme le terme l'indique, s'adaptent et se modifient à la fois en fonction des conditions et conjonctures, et des changements des majorités gouvernementales. Même si les politiques communes s'inspirent de principes et finalités partagés, leur perception et leur mise en œuvre varient selon les optiques partisanes, l'évaluation des situations , les moyens disponibles et le choix des solutions. Les mêmes problèmes peuvent ainsi donner lieu à des choix de politiques plus ou moins volontaristes ou libérales selon les conceptions dominantes et les orientations des gouvernements membres du moment. D'où la nécessité de formuler ou de reformuler les politiques communes selon le besoin et à la majorité. Or maintenir ces politiques dans la Constitution risque de leur imprimer trop de rigidité en réduisant leur adaptabilité. Pour ces multiples motifs, il serait sage de ne garder dans la Constitution que des principes et objectifs généraux, les compétences des institutions et leur exercice. En effet, les politiques communes n'ont pas leur place dans la Constitution européenne.

Sans modifier l'équilibre général des pouvoirs, le texte de la Constitution européenne ainsi éclairci et réduit à l'essentiel deviendra lisible, plus transparent, et partant plus accessible aux Européens. C'est une condition de leur rapprochement de l'Union. En levant le voile sur Bruxelles, sur le processus de décision et sur les responsabilités tant des institutions européennes que des instances nationales et régionales, l'Europe cessera d'être un « objet politique non identifié » ou un bouc émissaire pour devenir une communauté ouverte donc plus proche, plus familière. Ces retouches indispensables et cette remise en forme accroîtraien les chances d'une large approbation de la Constitution européenne soit par voie parlementaire soit par voie référendaire.