

6) *D. Sidjanski*

Je voudrais intervenir de façon plus générale, sous peine de reprendre quelques arguments, d'autant que mon collègue Auer a déjà esquissé l'avenir du référendum. Je voudrais à titre introductif rappeler les deux positions ou approches de l'UE en général: une approche qui est celle des constitutionnalistes, qui insistent sur la légitimité, la démocratie, puisqu'ils voient l'Union en tant que communauté politique en développement, certes, mais une communauté qui cherche à se doter d'une constitution. Et la deuxième approche est celle des internationalistes qui considèrent l'UE comme une forme la plus avancée des organisations internationales. Pour les constitutionnalistes, l'Union n'a pas la légitimité qu'on voudrait lui attribuer, elle souffre d'un déficit démocratique; en revanche, pour les internationalistes, c'est tout à fait le contraire: l'Union est un exemple d'une communauté extrêmement avancée par comparaison avec les organisations internationales. Deux approches opposées, je tenais à le rappeler, d'autant que l'Union en tant que telle est une sorte de mixture, un mélange d'éléments communautaires nouveaux, d'éléments intergouvernementaux et d'éléments les plus confédéraux, les plus arriérés du point de vue des mécanismes actuels en droit international par

l'application de l'unanimité dans plusieurs domaines. Ces contradictions existent à l'intérieur de l'UE, qui est un système à la fois très complexe et très dynamique.

Je reviens à notre thème. Il est intéressant de constater que les référendums en Suisse s'appliquent pas à pas à la plupart des décisions concernant soit les accords bilatéraux, soit le libre échange avec l'UE, soit d'autres négociations. Les résultats des référendums et des pratiques suivies n'ont pas d'effets directs sur la législation et les politiques communes de l'UE. La relation est dissymétrique. Que la Suisse adopte les bilatérales en conformité avec l'évolution de l'UE ou pas ou de façon partielle ne va pas arrêter le dynamisme de l'UE ou modifier son cours. Ces référendums unilatéraux n'ont qu'un effet limité sur l'UE tout en conditionnant ses relations avec la Suisse.

A cette première catégorie s'ajoute la deuxième catégorie que mon collègue n'a pas mentionnée mais qui est beaucoup plus importante: ce sont les *référendums nationaux d'adhésion*. Sans entrer dans les détails, je pense qu'effectivement ces référendums se justifient largement s'agissant d'un acte tout à fait fondamental qu'est l'adhésion à l'UE. En effet, les nouveaux membres entrent librement dans une communauté qui modifie leur structure et leur société et qui a, de toute évidence, un impact sur le système politique, sur les partis politiques, sur la justice, sur l'administration, voire sur les valeurs. C'est un acte à large spectre d'influence. Je conclus: oui aux référendums sur l'adhésion, dans les pays candidats. En revanche, un futur référendum français sur l'adhésion de la Turquie, de la Croatie ou de la Serbie et d'autres pays, c'est, à la limite, une aberration, d'autant que l'adhésion de nouveaux pays exige l'unanimité. Si on décidait que l'adhésion de nouveaux pays pouvait être acquise à la majorité qualifiée, par exemple, l'effet dévastateur d'un référendum national ne serait pas aussi grand, tandis qu'aujourd'hui, un « non » d'un pays membre constitue un veto. Il est important de distinguer les différentes catégories de référendums et de voir la relation entre l'unanimité et la ratification des traités et notamment d'un traité constitutionnel.

Evidemment, plus on attribue de pouvoirs régaliens à l'UE plus on sent le besoin de leur donner un fondement légitime, notamment au moyen d'un *référendum européen*. Il est pour le moins paradoxal et contradictoire d'avoir une Communauté en constante évolution et en voie de démocratisation où la règle de l'unanimité tend à devenir une exception et d'appliquer en même temps avec une rigueur impitoyable l'unanimité à la procédure de ratification, qu'elle soit parlementaire ou référendaire. Cette situation crée une distorsion. Au delà de la « démocratie déformée », je pense que c'est une véritable distorsion des règles démocratiques, voire un acte anti-démocratique. Il ne s'agit pas là seulement d'un jugement abstrait; si on prend l'exemple concret du Danemark, ou de la France et que l'on compare la majorité des « non » par rapport à l'ensemble de la population électorale européenne, on constate que c'est la minorité des minorités (51 à 55 %) des électeurs danois ou français qui va pouvoir paralyser tout le processus. Ainsi donc, une minorité peut imposer sa décision à la majorité d'électeurs européens en disposant d'un droit de veto. La situation serait différente si on passait à la majorité qualifiée ou à d'autres procédures. Il est choquant de voir que, par ailleurs, dans les organisations internationales d'aujourd'hui, comme pour de nombreux traités internationaux, leur entrée en vigueur est acquise lorsque les deux tiers des États membres les ont ratifiés. Or, dans le cas de l'UE qui est un type de communauté politique bien plus avancée que les organisations internationales classiques, nous continuons à appliquer le principe de l'unanimité sur ce point fondamental. Cette contradiction devrait être dépassée avant même de penser à des procédures référendaires.

D'ailleurs, si on se réfère à la coopération renforcée ou à un groupe de pays d'avant-garde comme dans l'exemple de la monnaie unique, Schengen etc., on voit qu'il existe des moyens d'avancer en groupe restreint à condition de laisser la porte ouverte aux autres membres. Ne pourrait-on pas recourir à une logique semblable pour les ratifications et éviter à l'avenir des freins tels que les « non » danois, français et néerlandais? Les citoyens danois et irlandais ont dû revoter, mais je doute que les Français acceptent de revoter, je ne vois pas un gouvernement faisant voter les Français sur le même texte: c'est à peu près impossible. Aussi, ce qui paraît et est légitime sur le plan national, devient illégitime sur le plan européen, s'agissant d'un acte anti-démocratique d'une minorité décidant du sort de la majorité au nom de la démocratie intérieure. Nous sommes dans deux systèmes différents. D'autres critiques

peuvent être adressées aux référendums nationaux sur la Constitution européenne. A titre d'exemple, les citoyens français ont dû se prononcer sur un texte à peu près illisible. J'ai été persuadé qu'en envoyant le traité constitutionnel à tous les électeurs on allait contribuer à son rejet. Les citoyens européens éclairés et connaisseurs de ces problèmes comme vous sont une petite minorité. La majorité des citoyens sera ensuite, qu'elle le veuille ou non, influencée par quelques leaders qui vont agiter des arguments les plus percutants. De surcroît, si on examine pourquoi les Français ont voté « non », on se rend compte que la peur, l'insécurité, la menace de la mondialisation, l'insécurité sociale, mais aussi la menace sur leurs droits acquis ont joué un rôle influent. A cela s'ajoute quelques thèmes parasites tel l'élargissement à la Turquie qui n'avait rien à avoir dans la discussion et qui a été évoqué en faveur du « non ». Tout un mélange de facteurs dans un climat confus et passionnel, d'autant que nous nous situons dans un pays où la pratique du référendum est relativement récente et, partant, la « culture référendaire » n'est pas suffisamment assimilée. A cela s'ajoute le fait que les arguments négatifs sont plus faciles à comprendre et ont plus d'impact: ils concernent la protection des salaires, la sécurité de l'emploi etc., alors que les arguments positifs, tout en étant bien clairs pour certains d'entre nous, étaient beaucoup plus difficiles à défendre.

Je fais une parenthèse: le rôle de l'Internet – il faudrait quand même que nous nous penchions sérieusement sur cet aspect, je pense que notre ami Esposito va revenir sur ces moyens d'influence qui sont extrêmement importants, notamment dans la campagne électorale ou référendaire; ils deviennent de plus en plus influents, on le voit maintenant en France pour la campagne présidentielle, par l'usage de plus en plus ample des blogs, des échanges, des plates-formes etc., le débat est à ses débuts qui tend à se développer et qui commence à toucher des couches vastes de citoyens. Ce qui me frappe, c'est que dans les derniers sondages, les Français disent à 56 % qu'ils sont pour la Constitution européenne notamment et ils sont très favorables à la politique étrangère et à la défense commune. Une contradiction supplémentaire, les gouvernements au nom de la souveraineté se protègent justement dans ces domaines régaliens où la percée est très difficile, alors qu'en revanche, l'opinion publique est beaucoup plus avancée sur cette question que les gouvernements. Comme si l'opinion avait une perception globale du problème mondial et des nouvelles distributions des cartes en cours entre la Chine, les Etats-Unis, l'UE et les puissances émergentes. Une fois n'est pas coutume, les leaders politiques européens sont devancés par leurs opinions publiques. Donc, la Constitution dans l'esprit des Français n'est pas quelque chose d'inacceptable mais l'ambiguïté persiste au regard des Européens qui se proclament mécontents face aux lacunes de la Constitution.

J'en viens à la deuxième partie qui est le *référendum européen*. Je pense qu'il faudrait d'une part bien expliquer ce qu'il y a d'« illégitime » au regard de l'Europe dans les référendums nationaux concernant la ratification de la Constitution européenne. Le respect du principe de la démocratie européenne exige une procédure harmonisée pour arriver à l'instauration d'un référendum européen. De Gaulle, Spinelli et d'autres évoquaient depuis longtemps le besoin d'une approbation des Européens ou la légitimité populaire. C'est une sorte de recours au peuple que propose de Gaulle en 1949. Aujourd'hui, le retour aux origines nous interpelle. L'origine et le fondement de l'Europe ne sont pas uniquement dans la proposition de Jean Monnet et Robert Schuman. La résistance et puis les nombreux mouvements européens réunis en Congrès de La Haye lancent le projet d'une Europe unie. Sous l'impulsion des leaders européens, un mouvement vaste prépare *d'en bas* les soutiens sur lesquels se greffera le Plan Schumann. C'est la conjonction de deux courants, l'un formé de mouvements et animé par l'idéal européen et l'autre plus fonctionnel répondant aux demandes et aux nécessités de paix et de mise en commun des ressources.

Quant au référendum européen, nous avons constaté l'existence d'une relation étroite entre le texte et le résultat du vote. Si vous proposez une Constitution « incompréhensible », il y a des grandes chances de contribuer à son rejet par manque de transparence et de lisibilité du texte de la Constitution. Il faut donc, quoiqu'on en pense, rédiger sur la base du texte existant un texte succinct, aussi limpide que possible. Deuxièmement, il est évident qu'en dehors des grands objectifs et des valeurs fondamentales qui sont remarquablement énoncés dans le traité constitutionnel, la répartition

des pouvoirs, les modes de prises de décision forment des éléments essentiels d'une Constitution. En revanche, préciser le détail des politiques communes, s'engager dans une orientation plus ou moins libérale ou confuse n'a pas beaucoup de sens: les politiques communes sont définies par les hommes politiques élus par le peuple. Les orientations des politiques communes varient en fonction des majorités sorties des urnes (PE et Parlements et gouvernements nationaux), la majorité libérale tend à infléchir la politique dans un sens plus libéral qu'une majorité socialiste. Il ne faut pas définir à l'avance ou chercher à détailler les futures politiques. Je dois dire que je suis d'accord avec ceux qui, en France, ont critiqué cet aspect. Il serait souhaitable que le texte proposé respecte au maximum le texte qui a été signé par tous et ratifié par 18 membres, tout en apportant quelques améliorations; je vous renvoie à un texte futurible qui renverse la perspective et propose une projection du traité constitutionnel.² Je pense que c'est une démarche semblable que nous poursuivons ici: nous commençons par projeter le référendum européen et puis nous poser la question: qu'est-ce possible, que pouvons-nous faire et comment pouvons-nous lancer cette proposition? C'est ainsi que dans les référendums qui s'inscrivent dans le processus de la démocratisation qui ont pour but une légitimité accrue de l'UE, ces référendums s'intègrent dans un ensemble de moyens et d'instruments qui encadrent et orientent la vie politique et qui visent à ranimer les partis politiques européens, à accroître les processus et le contrôle démocratiques. Un exemple saute aux yeux: en matière de la PESC et malgré l'existence d'un Ministre européen des affaires étrangères, la Commission est tenue à l'écart. Or, lorsque la Commission n'est pas à la base d'une proposition, le Parlement européen ne peut exercer le contrôle démocratique. Il est donc essentiel que la Commission revienne dans le processus permettant ainsi au PE d'exercer son pouvoir de contrôle.

J'en arrive à mes quelques conclusions et suggestions. Pas de préalable: où est le peuple européen? Existe-t-il? Mais à leur tour, existe-il un peuple suisse, existe-t-il un peuple français? Quid des régions qui se proclament nations ou peuples en Espagne où la Catalogne a été reconnue de même que son peuple: c'est un débat en cercle vicieux et je pense qu'il ne faut pas s'arrêter à ce préalable et à ces conceptions qui relèvent du modèle de l'Etat-nation. Là gît le problème: nombreux sont ceux qui, parmi nous, notamment les constitutionnalistes, raisonnent en termes d'Etat et d'Etat-nation. Or, nous sommes en train de créer une communauté originale, inédite, qui transforme les concepts de base. Il nous faut accepter cette révolution que constitue la création d'une communauté nouvelle et originale telle que la Communauté européenne et l'Union européenne. Pour l'heure, je crois que le seul référendum qu'on peut envisager au plan européen est un référendum constitutionnel. Oublions les référendums législatifs et l'initiative généralisée qui pourront être développés à l'avenir.

Un élément fondamental demeure, la *culture politique* qui exige un travail en profondeur, une sorte d'éducation civique et d'action auprès des jeunes et auprès des moins jeunes. L'apprentissage du civisme européen peut utiliser toute forme de consultation et de colloques publics ouverts aux médias et en créant une plate-forme sur le référendum européen ouverte au débat avec les citoyens. Il s'agirait de généraliser le débat sur le rôle et le fonctionnement des Institutions européennes qui sont souvent peu connues. Bref, *l'éducation civique européenne* est un élément fondamental. Ce n'est pas seulement le manque d'information sur telle ou telle chose, c'est beaucoup plus profond. C'est l'absence de dimension européenne. Initier les enfants dès le bas âge est nécessaire si l'on veut avoir des effets 10 à 20 ans plus tard. L'apprentissage de l'Europe est essentiel tant sous l'angle de la culture et des valeurs que sous l'angle de leur application par les institutions et les citoyens.

Une interrelation existe entre le référendum européen et le type de Constitution européenne que l'on propose. Succincte et claire pour tous, son fonctionnement concret et son apport constituent l'axe principal de l'éducation civique européenne. C'est ainsi que l'on pourrait facilement introduire une touche « dimension européenne » dès les premières classes dans les écoles. Prenons l'histoire: comment voulez-vous que les Français, ou les Suisses, ou d'autres pensent différemment si

2 *Une vision futurible de la Constitution fédérative européenne*, dans « L'Europe en suspens » (L'Europa in bilico), Dir. P.A. Baldocci et A. Gasparini, Quaderni di Futuribili, ISIG-IUIES, Gorizia, 2007, pp. 87-110.

l'enseignement de leur histoire est présenté sous l'angle national principalement? Or, la France et l'Allemagne nous fournissent un exemple d'une *histoire commune* écrite ensemble par des historiens de ces deux pays. Cette expérience pionnière devrait être étendue au niveau européen. A part l'histoire, il y a bon nombre de sujets qui peuvent être introduits, tenant compte de leur dimension européenne; en Suisse on discute de l'environnement et prétend avoir la souveraineté en cette matière par définition européenne et mondiale; de quelle souveraineté s'agit-il dans l'environnement? Ne sommes-nous pas tous exposés aux effets de la pollution? Dans ce domaine plus qu'ailleurs, la souveraineté nationale est une illusion.

Une deuxième approche que je voudrais évoquer, sur laquelle j'insiste depuis quelque temps avec Georges Charpak, Prix Nobel de physique, c'est l'introduction de « la main à la pâte » dès les classes premières. C'est une méthode d'apprentissage de la logique, du raisonnement et de la discussion argumentée avec le maître et les élèves. J'ai assisté à plusieurs de ces séances, notamment en France, c'est un changement extraordinaire. Mais outre cet aspect de *révolution éducative*, il y a le respect de l'autre, de l'argumentation de l'autre et, selon la Ministre chinoise qui est venue visiter ces écoles, *c'est le meilleur apprentissage de la démocratie*, c'est-à-dire du dialogue.

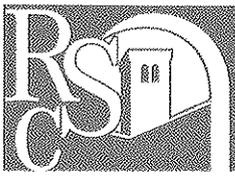
En conclusion, je propose qu'avant de lancer une proposition de référendum européen, on entreprenne un sondage qui pourrait être fait par Eurobaromètre. Ainsi pourrions-nous évaluer les motifs et les réactions des personnes interrogées avant de procéder à un référendum consultatif. Celui-ci devrait être organisé avec l'accord des gouvernements et des Institutions européennes. De par sa vocation, le Parlement européen en assumerait l'initiative. Nous procéderons par étapes et par l'apprentissage dans l'espoir d'aboutir au référendum européen. Il ne me reste qu'à souhaiter que le futur traité constitutionnel ou fondamental européen puisse être approuvé par le ou les peuples de l'Union européenne.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTIONS.....	1
<i>J. Ziller, P. Ponzano, G. Montani, P.V. Dastoli</i>	
I - PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE D'UN REFERENDUM EUROPÉEN.....	6
<i>Interventions: A. Auer, D. Sidjanski</i>	
<i>Débat: P. Ponzano, R. Dehousse, J.V. Louis, P. Altmaier, F. Esposito, P. Ponzano</i>	
II - CONTRAINTES JURIDIQUES ET POLITIQUES DE LA RATIFICATION DES TRAITÉS EUROPÉENS DANS LES ETATS MEMBRES ET AU NIVEAU DE L'UNION	17
<i>Introduction: J. Ziller</i>	
<i>Interventions: R. Dehousse, A. Weber, M. Gemusa, C. Ladenburger</i>	
<i>Débat: L.S. Rossi, G. Montani, F. Esposito, A. Weber, R. Dehousse, C. Ladenburger</i>	
III - MODALITÉS D'ORGANISATION D'UN ÉVENTUEL RÉFÉRENDUM EUROPÉEN	37
<i>Introduction: J. Ziller</i>	
<i>Intervention: F. Esposito</i>	
<i>Débat: A. Weber, F. Esposito, J.V. Louis, A. Auer, C. Ladenburger, J. Ziller, F. Esposito, J.V. Louis, P. Ponzano, A. Weber, R. Dehousse, A. Auer</i>	
IV - RÉFÉRENDUM EUROPÉEN ET CONSTITUTION EUROPÉENNE	46
<i>Introduction: P. Ponzano</i>	
<i>Interventions: J.V. Louis, A. Padoa-Schioppa, L.S. Rossi</i>	
<i>Débat: P.V. Dastoli, G. Montani, D. Sidjanski</i>	
CONCLUSIONS	56
<i>Conclusions: J. Ziller</i>	
FICHES DE LECTURE	62
BIBLIOGRAPHIE.....	64

* * *

PROGRAMME DU COLLOQUE 'UN REFERENDUM EUROPEEN POUR LA CONSTITUTION EUROPEENNE.
PROBLEMES JURIDIQUES ET POLITIQUES'



RSCAS Policy Paper

RSCAS 2007/01

Un référendum européen pour
la Constitution européenne.
Problèmes juridiques et politiques

Paolo Ponzano, Jacques Ziller and Samuele Pii