

Europe

Constitution européenne : stop ou encore ?

Théo Hachez

L'année 2004 aura été pour l'Europe politique celle de l'approbation par les gouvernements du Traité constitutionnel auquel la chance a semblé sourire. Sans même prendre ici en considération son contenu, la suite du programme n'en reste pas moins incertaine: dans les mois qui viennent, la « Constitution » devrait être ratifiée par chacun des vingt-cinq pays membres. Référendum ou procédure parlementaire, assortie ou non d'une consultation populaire, les gouvernements et, singulièrement, le président français feront leur choix dans leur arsenal constitutionnel national respectif, quitte à l'enrichir pour l'occasion. Pour suivre ce grand feuilleton qui devrait se prolonger en 2006, un petit tour du propriétaire de l'Europe élargie s'impose donc.

Assez inattendue, il est vrai, c'est la courte mais franche victoire électorale des socialistes espagnols au printemps qui a levé la dernière hypothèque sur l'approbation ministérielle de la Constitution européenne. C'est à elle,

en effet, que l'on doit l'effritement du front du refus, que l'Espagne constituait avec la Pologne: deux pays « moyens » dont le traité de Nice (que devrait remplacer le futur traité constitutionnel) avait réévalué le poids relatif dans les décisions européennes à prendre à la majorité.

Derrière ces partenaires résolus à défendre leurs acquis s'abritaient les pays traditionnellement les plus tièdes vis-à-vis de toute avancée de l'Europe politique et dont les réticences avaient pourtant rétréci la portée même du

traité, notamment en ramenant l'exigence de l'unanimité dans de nombreux domaines socioéconomiques. De proche en proche, cette tiédeur menaçait de s'étendre à la « nouvelle Europe » qui avait soutenu les États-Unis dans leur entreprise guerrière en Irak. Isolant la Pologne, le basculement de majorité en Espagne a permis d'éviter un effet de domino qui aurait entraîné la renégociation doublement funeste d'un compromis tendu. Ce n'était pas, en effet, seulement l'ouverture d'un nouveau round à l'issue imprévisible qui se profilait entre les vingt-cinq gouvernements, c'était aussi avec elle l'invalidation complète de l'innovation démocratique qu'avait représentée la Convention, tout en laissant en place un traité de Nice d'autant moins applicable qu'il a perdu toute légitimité.

UNE EUROPE POLITIQUE ABSENTE À ELLE-MÊME

Néanmoins, on ne put se mettre d'accord sur un processus de ratification homogène qui aurait été, par exemple, un référendum portant sur la (les) même(s) question(s) en même temps dans tous les pays membres. À un enjeu primordial au plan européen aurait dû correspondre une procédure « européenne » qui aurait rendu l'Europe politique présente à elle-même, sans entacher l'exercice

plein et entier de la souveraineté dans l'acceptation ou le refus puisque le décompte des voix aurait pu être fait au sein de chaque État membre.

Ce rendez-vous manqué n'a pas qu'une portée symbolique, il est aussi un défaut démocratique : un dispositif d'approbation plus ou moins simultané et homogène aurait eu l'avantage, en décloisonnant les débats nationaux, de faire exister un peu plus un espace public européen. Il aurait empêché aussi que les votes ne soient biaisés par les résultats connus des autres pays. Regrettables en soi, les conséquences de cette absence de coordination sont imprévisibles : les procédures nationales seront d'autant plus perméables aux agendas politiques et aux débats nationaux, occultant ainsi l'enjeu spécifique des consultations ou référendums. La tentation de régler leur compte aux différents gouvernements en place sera d'autant plus grande que la conjoncture économique reste décevante et que sa traduction en emplois se fait durement attendre. En particulier, la dissémination des votes dans le temps risque de transformer malgré eux les citoyens en diplomates amateurs ou tout simplement de les décourager devant des équations tactiques insondables. Certes, les données sont simples : si l'on s'en tient à une lecture institutionnel-

le, la défection d'un seul des États membres suffirait théoriquement à porter un coup décisif au traité qui s'en trouverait de facto modifié : le premier qui dirait « non » aurait raison de tous. Mais en pratique, évidemment, selon le pays et le moment où un refus interviendrait, les conséquences seraient très différentes tant pour le pays considéré que pour l'Union dans son ensemble.

CONSTITUTION OU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL

Au fond, plus que dans le lexique des juristes, c'est dans le dispositif d'approbation que se joue la valeur exacte du texte. Il faut donc stigmatiser cette absence de coordination comme un défaut démocratique. Même si, révélateur d'une immaturité politique, il n'étonnera pas, dans la mesure où la tenue d'un tel référendum à l'échelle européenne aurait anticipé voire dépassé les ambitions de la « Constitution » en matière d'Europe politique. Au nom donc du respect d'un reste illusoire de souveraineté des États membres, on marchera donc une fois de plus sur la double exigence démocratique qu'implique tout vote : celle du respect des enjeux et de la réalité transparente et effective des choix.

Du même coup, qu'elles soient plus ou moins parlementaires ou

populaires, les options retenues pour l'approbation du texte peineront à démarquer sa valeur constitutionnelle, et à se distinguer ainsi peu ou prou des autres traités internationaux, y compris de ses antécédents européens (adhésion, Acte unique, Maastricht, Amsterdam ou Nice).

NON, PEUT-ÊTRE ?

Pendant dix-huit mois, le faisceau de l'actualité européenne se déplacera donc de capitale en capitale au gré d'un calendrier dont les dates sont aujourd'hui loin d'être toutes fixées.

Le suspense sera évidemment moins haletant dans les pays dont le choix s'oriente vers une ratification n'impliquant que leurs représentants élus : c'est le cas des pays baltes et nordiques à l'exception notable du Danemark¹. De même, Grèce, Autriche et Hongrie et trois des « petits » nouveaux (Slovaquie, Slovénie et Malte) devraient s'en tenir à une procédure de ratification purement parlementaire. Sauf bouleversement politique national, on peut croire que les gouvernements en place dans ces pays recueilleront l'assentiment de leur majorité sur un texte qu'ils ont approuvé au plan européen. Une issue négative des débats, tout riches qu'ils puissent être, reviendrait à sanctionner avec retard des exécutifs qui eussent déjà pu l'être plus efficacement du temps

où le traité était encore négociable et à écorner la crédibilité politique des pays en question.

À l'opposé, dans tous les autres pays, le recours à l'assentiment populaire est plus ou moins probable, voire d'ores et déjà certain. Se dessinent alors une infinité de cas de figure sur lesquels planent encore beaucoup de doutes. En amont de ceux-ci, la formulation des questions soumises au vote et l'interprétation qui pourrait être donnée aux réponses négatives. S'agira-t-il en effet seulement de se prononcer sur la « Constitution » ? À plusieurs reprises, les gouvernements britannique et allemand ont laissé entendre qu'un « non » équivaldrait de fait à l'expression d'une volonté de retrait de l'Union. Ce faisant, ils ne font que traduire l'embarras extrême dans lequel se trouverait l'Europe institutionnelle en cas de « non » populaire et tentent de faire endosser aux citoyens consultés et à leurs gouvernements respectifs. L'avertissement vaut évidemment d'abord pour les citoyens de leur pays dans l'hypothèse (quasi certaine pour les Britanniques, peu probable pour les Allemands) où ils seraient consultés. L'avantage est évident : doubler ainsi la mise devrait éviter des situations par trop confuses qui entraîneraient

des renégociations interminables. Mais il s'agit là aussi d'un signal embarrassant pour des gouvernements qui seraient tentés de se défausser de leur tiédeur sur le résultat des urnes. En dernier ressort, cela augmenterait considérablement la pression sur les opinions publiques.

Les citoyens consultés seront-ils réceptifs ou exaspérés d'être ainsi forcés de trancher un tel dilemme du genre « stop ou encore » ? Ne trouveront-ils pas là l'occasion idéale de faire la nique aux puissants et de régler leur compte à d'obscures institutions ? De toute façon, on voit mal l'Europe politique et institutionnelle reculer et ne pas tenter de passer en force, tant les compromis sont pénibles à obtenir. Quitte à repasser les plats...

On a pu voir avec le traité de Nice ce que valait exactement un « non » irlandais : rien. C'est-à-dire pas beaucoup moins qu'un « non » danois au traité de Maastricht. Que vaudrait un « non » français ou un « non » anglais ? Une catastrophe européenne de toute façon et, accessoirement, une catastrophe nationale pour les pays concernés. L'ampleur des dégâts dépendrait du moment et des circonstances, mais aussi de la place exacte du pays dans la

¹ Pour l'Estonie, la possibilité d'un référendum subsiste encore.

construction européenne. On n'aurait pas de peine à identifier les responsables. Pour sortir de l'impuissance politique à laquelle un tel contexte réduit de fait les opposants de gauche face à un traité qu'ils jugent insuffisant voire délétère, la seule issue est de se fédérer au plan européen pour faire valoir leur point de vue. Et, en l'occurrence, reporter l'enjeu à d'autres batailles est ici la seule façon de ne pas perdre la guerre.

CEUX QUI POURRONT DIRE « OUI » OU « OUI »

Les citoyens du Danemark, de la France, de la République tchèque et du Portugal qui ont dès à présent opté pour une procédure référendaire pure ne sont pas les seuls à être concernés par ce choix en trompe-l'œil. Une série d'autres pays assortiront l'approbation parlementaire d'un vote populaire, soit d'un référendum (l'Irlande et peut-être l'Italie), soit d'une consultation dont le résultat est formellement moins contraignant (le Royaume-Uni, l'Espagne, le Luxembourg et les Pays-Bas).

La Belgique et l'Allemagne ont ceci de commun que le recours à l'approbation populaire y est inusité² et pose des questions constitutionnelles. Pour autant, du côté belge, les chances (les risques) d'une consultation sont

quand même plus élevées: les libéraux et les écologistes du Nord et du Sud y sont favorables, tandis que socialistes et démocrates-chrétiens se montrent nettement plus réservés. Le fait que les autres pays du Bénélux s'engagent dans une telle procédure, inhabituelle pour eux aussi, pourrait vaincre les réticences.

La Pologne qui regroupe à elle seule la moitié de la population des nouveaux entrants est la vraie bouteille à encre. Il a fallu à son gouvernement, comme on l'a vu, avaler une grosse couleuvre, celle d'être rétrogradé dans son influence dans les votes à la majorité. La nouvelle politique agricole commune pourrait décevoir ses campagnes. Quelle majorité vacillante pendrait le risque d'être désavoué par une vague populiste opportuniste? On mentionne comme probable l'organisation conjointe d'un référendum avec la prochaine élection présidentielle. Mais cela ne rassure pas quant au résultat.

S'il est vrai que formellement, le caractère décisif du référendum et le caractère seulement indicatif de la consultation populaire sont à distinguer, c'est au même type de crise politique qu'ils risquent de mener en cas de refus. Bien sûr, les premières victimes en seront

les gouvernements désavoués de fait auxquels le caractère consultatif du vote ne pourrait ménager qu'une faible marge de manœuvre. Quant au cadeau ainsi fait à leurs oppositions respectives, il se révélerait à coup sûr d'autant plus empoisonné que celles-ci auraient pris part au rejet populaire du traité: isolées sur la scène européenne, ce sont elles qui auraient à avaler les couleuvres désignées comme telles par leurs électeurs réfractaires. La crise ne pourrait devenir vraiment européenne que si le refus populaire émane d'un pays de première importance...

UN CALENDRIER PIÉGÉ

Même les téléspectateurs habitués à suivre les interminables soirées de l'Eurovision risquent d'être surpris de devoir attendre de longs mois avant que la situation ne se décante. Dans le peloton de tête des pays où un vote populaire devrait ou pourrait avoir lieu, on trouve évidemment ceux qui se sentent les plus sûrs d'eux-mêmes: l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas et peut-être l'Allemagne. On compte sur leur enthousiasme pour chauffer les plus tièdes qui remettent les opérations à la fin de l'année voire au début de l'année suivante (le Royaume-Uni, par exemple) ou tiennent à inscrire leur consultation dans un calendrier national déjà balisé (par

² Le seul précédent en Belgique, lors de la Question royale, laisse le souvenir cuisant d'un début de guerre civile qui perdure un demi-siècle plus tard.

exemple l'élection présidentielle en Pologne). Plus un échec sera précoce, plus il sera féroce dans ses conséquences. Le cas français, vu le poids et la place historique du pays et le caractère purement référendaire de la procédure, est à distinguer: si ça casse, les consultations qui suivront la fin de l'année 2005 auront-elles encore un sens? Les Tchèques, prudents, ont prévu leur référendum à la fin 2006: ils devraient fermer la

marque. Mais la messe ne sera-t-elle pas dite sans eux?

Le principal avantage que ce parcours d'obstacles prolongé permet d'espérer est assurément qu'au gré des débats nationaux successifs, cette « Constitution » se montrera sous ses différents visages. Ces éclairages contrastés seront bien utiles pour en saisir toutes les aspérités, ses points forts comme ses manques criants. Les

citoyens européens, et avant eux leurs médias, seront bien avisés de suivre arguments et péripéties de cette ratification: c'est la meilleure contribution qu'ils peuvent apporter à un début d'Europe politique. Reste à souhaiter que sagesse et prudence soient au rendez-vous des consultations où les citoyens sont mis sous la pression des défauts de démocratie d'un système politique immature. ■

Tableau récapitulatif. Procédures prévues pour la ratification de la Constitution européenne

État membre	Procédure	Date prévue	Précédents référendums européens
Allemagne	Parlementaire Référendum envisageable si modification de la Constitution	Printemps 2005?	non
Autriche	Parlementaire Référendum exclu	?	1994: adhésion
Belgique	Parlementaire Peut-être consultation populaire indicative	?	non
Chypre	Parlementaire Référendum exclu	?	non
Danemark	Référendum	?	1972: adhésion 1986: Acte unique 1992: traité Maastricht (2 fois) 1998: traité Amsterdam 2000: euro
Espagne	Parlementaire + référendum consultatif	27 février 2005?	non
Estonie	Parlementaire Référendum peu probable	?	2003: adhésion

Finlande	Parlementaire Référendum consultatif peu probable	?	Référendum consultatif: 1994: adhésion
France	Référendum	Deuxième moitié 2005	1972: élargissement C.E.E. 1992: traité Maastricht
Grèce	Parlementaire Référendum exclu	?	non
Hongrie	Parlementaire Référendum pas envisagé à ce stade	?	2003: adhésion
Irlande	Parlementaire + Référendum	?	1972: adhésion 1987: Acte unique 1992: traité Maastricht 1998: traité Amsterdam 2001 et 2002: traité Nice
Italie	Parlementaire Référendum pas exclu	?	Référendum consultatif: 1989: éventuel projet de Constitution
Lettonie	Parlementaire Référendum peu probable	?	2003: adhésion
Lituanie	Décision pas encore prise	?	2003: adhésion
Luxembourg	Parlementaire + référendum consultatif	Deuxième semestre 2005?	non
Malte	Parlementaire Référendum exclu	?	2003: adhésion
Pays-Bas	Parlementaire + référendum consultatif	Première moitié 2005	non
Pologne	Décision pas encore prise	Si référendum: automne 2005?	2003: adhésion
Portugal	Référendum	5 juin 2005?	non
République tchèque	Référendum	Juin 2006	2003: adhésion
Slovénie	Parlementaire	?	2003: adhésion
Slovaquie	Parlementaire Référendum pas exclu	?	2003: adhésion
Suède	Parlementaire	?	Référendums consultatifs: 1994: adhésion – 2003: euro
Royaume- Uni	Parlementaire + référendum consultatif	Début 2006?	1975: appartenance CE