
REFERENDUM : QUID AGENDUM ?

Réflexions pour sortir l'UE de la paralysie assurée

Mario Monti *

* Président de l'Université Bocconi, ancien Commissaire européen, membre du Groupe de réflexion Europe 2020-2030 présidé par Felipe Gonzalez. Note établie sur la base d'un article paru dans le « Corriere della Sera » du 13 décembre 2004, d'une intervention lors des « Etats généraux de l'Europe » (Lyon, 20 juin 2008) ainsi que de discussions avec Tommaso Padoa-Schioppa, Président de Notre Europe, et Sylvie Goulard, Présidente du Mouvement Européen - France. L'auteur remercie également Yves Bertoncini (Europanova), Stefano Grassi (Commission européenne) et Gaëtane Ricard-Nihoul (Notre Europe) pour leurs commentaires.

La méthode de ratification actuelle : la paralysie assurée

La procédure par laquelle les Etats membres de l'Union européenne ratifient les traités pose une difficulté qui ne peut plus être éludée. A l'heure actuelle, le refus d'un seul Etat membre de ratifier un texte suffit à bloquer son entrée en vigueur, en dépit de la volonté des autres d'avancer. A 27, la probabilité qu'une difficulté surgisse dans un ou plusieurs Etats membres est élevée. Une ratification unanime n'est certes pas impossible mais il faut avoir conscience qu'à 27, si la probabilité de ratifier est par exemple de 90% dans chaque Etat, la probabilité totale est de 5,7 %.

Autrement dit, la méthode retenue pour procéder à des réformes institutionnelles est presque certainement vouée à l'échec à l'avenir¹. A une époque où les évolutions du monde appellent de la part des Européens des réactions rapides, un tel immobilisme ne peut être que néfaste. En premier lieu, l'Union est condamnée à se priver d'institutions pourtant considérées comme plus efficaces par l'ensemble des gouvernements signataires de traités modificatifs. Deuxièmement, la victoire du « non » dans un Etat Membre est vécue dans l'Europe toute entière comme une faillite de l'Union et non simplement comme le rejet d'une modification institutionnelle ; elle a tendance à déclencher un rituel dans lequel le dénigrement par les « eurocritiques » s'accompagne de l'autoflagellation des « europhiles ».

Admettre que, de manière récurrente, la volonté d'une majorité d'Etats membres représentant une majorité voire une immense majorité, de la population de l'Union pourrait être tenue en échec par un Etat ou un groupe d'Etats minoritaire, c'est vouer l'UE à l'impuissance et réduire la démocratie à néant.

Ce risque s'est déjà cristallisé en 2005, quand les peuples français et néerlandais ont rejeté le traité constitutionnel ; il s'est répété en juin 2008 quand le peuple irlandais a voté contre le traité de Lisbonne.

Dans le passé le Danemark, en 1992, et l'Irlande, en 2001, ont déjà rejeté des traités acceptés par les autres Etats membres ; à l'époque, un deuxième vote est intervenu après que les partenaires de ces pays ont accordé des dérogations (Danemark) ou donné des assurances sur un certain nombre de points (Irlande). Ces solutions de fortune ont permis de ne pas entraver les réformes mais elles ne sont pas entièrement satisfaisantes. Elles donnent l'impression que l'UE cherche à s'imposer de force et d'une manière asymétrique : de force, en exigeant des citoyens d'un pays de se prononcer deux fois de suite sur le même texte ; de manière asymétrique, en faisant aux citoyens consultés par referendum, pour obtenir leur vote, des concessions qui ne sont pas soumises aux citoyens des autres Etats membres ayant déjà ratifié ce traité par voie référendaire ou parlementaire.

En outre, ces solutions de fortune ne sont pas faciles à mettre en œuvre quand les règles fondamentales de la vie commune sont en question. Ainsi, il est relativement facile de déroger à l'adoption de l'euro ou à des coopérations en matière de défense, mais nul ne saurait s'abstraire des règles communes d'organisation du Parlement Européen ou de la Commission.

¹ Cette note se borne à aborder les questions institutionnelles mais, pour les mêmes raisons tenant aux procédures de ratification, une réforme des politiques de l'UE ou la création de politiques nouvelles, est également très difficile à 27.

Il est heureux que le Conseil européen du 12 décembre 2008, sous présidence française, ait proposé une solution pour tenter de régler le problème créé par le rejet irlandais du traité de Lisbonne. Ce type de démarche n'est toutefois pas sans inconvénient.

Lorsque les assurances données par les 26 tendent à rassurer l'opinion irlandaise sur des points que le traité n'aborde pas mais qui, dans le feu du débat référendaire, se sont trouvés associés à ce texte ou bien lorsque les partenaires européens expliquent aux votants que toute l'Europe est concernée par la décision qu'ils prendront, l'effort de pédagogie et de dialogue est tout à fait légitime. Mais, au-delà, le cas irlandais montre bien les limites de cette démarche en termes de transparence et de symétrie.

Si les déclarations du Conseil européen destinées à prendre en compte les préoccupations du peuple irlandais n'ont aucune portée substantielle, le second referendum équivaldra en effet à un exercice de pression sur une opinion publique censée « ne pas avoir bien compris » la première fois. Si, par contre, ces déclarations ont une portée réelle, ne fût-ce que sur le plan de l'interprétation de la volonté des 27 Etats membres, dès lors cela signifie que les 26 autres Etats membres se plient à l'introduction d'une innovation (*quid novi*) pour « acheter » un accord afin d'éviter une paralysie institutionnelle.

La déclaration sur la fiscalité qui figure dans les conclusions du Conseil européen offre un bon exemple de dérive asymétrique ; elle dispose : « Les garanties juridiques nécessaires seront apportées sur [le point suivant] : aucune des dispositions du traité de Lisbonne ne modifie en quoi que ce soit, pour aucun Etat membre, l'étendue ou la mise en œuvre des compétences de l'Union dans le domaine fiscal »,

Il est difficile de penser que *tous* les Etats membres seraient tombés d'accord sur l'introduction d'un principe aussi tranchant en matière de fiscalité, et aussi lourd de conséquences politiques à l'avenir, si le sujet avait été explicitement sur la table lors de la négociation du traité.

D'ailleurs, les engagements *politiques* pris à l'égard de l'Irlande nécessiteront un acte qui leur donne force *juridique*, afin que le traité de Lisbonne, une fois ratifié après un second référendum, puisse résister à un recours devant la Cour constitutionnelle irlandaise. Pour cela, comme l'a déclaré le Président du Conseil européen Nicolas Sarkozy lors de la conférence de presse à l'issue du Conseil le 12 décembre, les Etats membres se sont « engagés à ce qu'au moment du prochain élargissement – est-ce que ce sera 2010, est-ce que ce sera

2011 ? -, au moment où vraisemblablement la Croatie nous rejoindra, à ce moment là de toute manière il faudra un nouveau traité, un traité d'adhésion, ratifié par les 27 Etats membres. [...] Nous en profiterons, à ce moment là, pour ajouter au traité d'adhésion de la Croatie un protocole irlandais et, par ailleurs, l'augmentation du nombre des parlementaires européens, comme cela avait été indiqué dans le cadre de la transition Nice-Lisbonne ».

On peut donc constater que, malgré le dispositif agréé le 12 décembre 2008, la solution du problème irlandais – même au cas où le « oui » l'emporterait lors du second référendum – ne manquerait pas d'exiger un nouvel engagement mutuel des 27 gouvernements et une nouvelle procédure de ratification dans chacun des Etats membres.

Même si le second référendum irlandais se conclurait par une autorisation de ratifier, le chemin aura donc été tortueux et coûteux. La possibilité, sacrosainte, de dire « non » se traduit *de facto* dans une « externalisation » des inconvénients, voire dans une « extorsion » de concessions arrachées aux autres Etats membres et à leurs citoyens.

Une autre solution doit être trouvée qui mette fin au dilemme né de la confrontation de deux impératifs démocratiques appréciés à des niveaux différents :

- en vertu des règles de la démocratie appréciée à l'intérieur des Etats, ceux-ci sont souverains dans le choix de la procédure de ratification (parlementaire ou référendaire) ; la décision d'accepter ou rejeter un texte est prise à la majorité au sein de ce pays ;
- en vertu des exigences de la démocratie appréciée au niveau de l'Union entière, la volonté exprimée par la majorité des Etats et des citoyens de l'UE doit être prise en compte. Quel que soit le pays concerné, quelle que soit sa taille, un peuple ne peut pas prendre le reste de l'Europe en otage, surtout sans rien proposer de constructif en échange.

Dix-huit Etats avaient ratifié le traité constitutionnel début 2007, dont deux (Espagne et Luxembourg) par referendum ; à la date de rédaction de cette note, le Parlement de 25 Etats sur 27 a autorisé la ratification du traité de Lisbonne ; en République tchèque, la procédure parlementaire est en cours. Compte tenu du nombre élevé des Etats ayant donné leur consentement à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et vu l'immense majorité de population que ces pays représentent, il semble impossible, d'un point de vue démocratique, d'ignorer les votes positifs en faveur de ce traité.

Réflexions pour sortir l'UE de la paralysie assurée

Une réflexion s'impose donc, si l'on veut éviter que le « referendum », censé être un préalable pour un « agendum » avisé, n'entraîne, de manière quasiment inéluctable, l'impossibilité d'agir.

Cette réflexion pourrait s'articuler à deux différents niveaux d'ambition. A un niveau d'ambition plus élevé, on cesserait de considérer la ratification par tous les Etats membres comme la condition nécessaire pour l'entrée en vigueur d'un traité qui modifie les aspects institutionnels de l'Union, en adoptant des conditions moins restrictives. Moins ambitieuse, une deuxième ligne de réflexion s'inscrirait dans la logique actuelle, mais viserait à rendre plus responsables les gouvernements de chaque Etat membre et leurs citoyens afin notamment que les effets externes sur les autres Etats membres ainsi que sur l'Union dans son ensemble, des décisions référendaires, soient mieux pris en compte.

Au-delà de l'unanimité

Idéalement, il faudrait prévoir à l'avenir que les traités entrent en vigueur à partir d'un certain nombre de ratifications représentant un pourcentage de la population européenne ; cette disposition doit toutefois être prévue à l'avance. Elle suppose que les Etats membres l'acceptent unanimement.

Cette idée n'est pas nouvelle. Elle a été proposée dans le contexte de l'Union Européenne, après avoir été mise en pratique dans plusieurs contextes fédéraux.

En 1787, les Constituants américains avaient pris la décision que la Constitution serait entrée en vigueur dès que les 2/3 des Etats l'auraient ratifiée. Si cinq Etats ayant participé à la Convention de Philadelphie ont rapidement ratifié le texte, huit d'entre eux auraient voulu que des demandes d'amendement exprimées lors de leurs procédures internes de ratification soient prises en compte. Madison évita le chaos en proposant que ces demandes soient examinées ensemble ; le texte deviendra une liste d'amendements conjoints (Bill of Rights). L'Etat de Rhode Island, qui n'avait pas pris part aux discussions de la Convention et avait rejeté le texte une première fois, a rejoint les autres Etats-Unis quelques mois plus tard, une fois menacé d'être exclu du jeu.

En Allemagne, en 1949 le Landtag de la Bavière refusa la ratification de la Loi Fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne, mais accepta son application sur le territoire bavarois.

Durant la Convention européenne qui a préparé le traité constitutionnel, le projet rédigé par la Commission européenne (dit « Pénélope ») prévoyait expressément que le traité constitutionnel serait entré en vigueur lorsque $\frac{3}{4}$ des Etats l'auraient ratifié, les autres étant réputés avoir quitté l'UE, et restant membres de l'Espace Economique Européen. Dans le même contexte, les représentants du Parlement Européen et de plusieurs gouvernements (dont le gouvernement français) avaient proposé comme condition nécessaire pour l'entrée en vigueur d'un traité, à l'avenir, sa ratification par une majorité superqualifiée des Etats membres, par exemple les $\frac{4}{5}$.

Déjà en 1984, d'ailleurs, Altiero Spinelli dans son projet avait proposé que le « Traité d'Union », qui se substituait aux Traités de Paris et de Rome, puisse entrer en vigueur dès sa ratification par une majorité d'Etats membres regroupant les $\frac{2}{3}$ de la population des Communautés.

L'une des principales faiblesses du texte officiel issu de la Convention est d'avoir sous-estimé le risque de non ratification et d'avoir omis de placer les gouvernements devant leurs responsabilités en la matière. Quand des gouvernements participent à une négociation et signent un projet de traité, ils sont censés s'engager à tout faire pour faire aboutir sa ratification.

Si l'abandon de l'unanimité est typique des Etats fédéraux, le droit international le reconnaît aussi. Des précédents existent en effet, en droit international : la convention de Vienne sur le droit des traités dispose clairement (article 24) que l'expression unanime du consentement à être lié par un traité est la règle qui s'applique à défaut de dispositions spécifiques entre les parties. Ce traité lui-même prévoyait son entrée en vigueur après le dépôt de 35 instruments de ratification émanant d'Etats membres des Nations Unies.

L'unanimité responsable

L'hypothèse la moins ambitieuse pourrait garder intacte l'exigence d'unanimité pour la ratification. Toutefois, afin de rendre le processus de ratification plus transparent dans chaque pays, et de réduire ses effets extraterritoriaux, on pourrait inciter les gouvernements à assumer pleinement leurs responsabilités lors de la signature du traité.

La signature par un gouvernement d'un traité communautaire est un engagement majeur qui fait suite à des négociations complexes avec les gouvernements de tous les autres Etats membres. Pourtant, le « service après vente », sur le marché domestique est parfois caractérisé par une légèreté politique remarquable. Celle-ci peut être constatée en amont ainsi qu'en aval du déroulement d'un referendum.

En amont, si certaines constitutions nationales exigent un referendum pour ratifier un traité (c'est le cas de l'Irlande) et d'autres l'excluent (comme en Italie), dans d'autres pays on a assisté à des choix inspirés largement par des considérations autres que celles inhérentes à la matière qui forme l'objet du traité. Et cela dans des pays, tels que la France, où la tenue du referendum est une option explicitement attribuée aux Président de la République par la Constitution, soit dans des pays, tels que la Hollande, où la tenue d'un referendum n'est même pas prévue par la Constitution.

En aval, il est étonnant que des gouvernements qui ont pris, en signant un traité, un engagement solennel au nom de l'Etat qu'ils dirigent et sont ensuite désavoués par les citoyens lors d'un referendum, ne prennent même pas en considération l'hypothèse de démissionner ! A l'évidence, leur signature sous un traité européen est considérée par eux comme une péripétie dans leur parcours politique et institutionnel. On démissionne souvent pour des incidents de politique intérieure relativement modestes, mais on n'est même pas effleuré par l'idée de démissionner lorsque l'on s'est gravement trompé dans l'interprétation de la volonté populaire en négociant et signant un traité et que, par cette erreur politique, on plonge l'Union Européenne dans la paralysie.

Le parcours proposé

Pour remédier à cet état de choses tout en gardant le principe de l'unanimité, on pourrait prévoir qu'à l'avenir, lors de la signature de traités européens emportant des modifications institutionnelles, chaque gouvernement signataire signe aussi un engagement juridique formel, de la teneur suivante:

1. Le gouvernement s'engage à ce que le processus de ratification soit conclu dans les 12 mois de la date de signature du traité ;
2. Le gouvernement s'engage à respecter le résultat du processus de ratification, qu'il soit parlementaire ou référendaire ;

3. Le gouvernement s'engage également, au cas où le résultat serait négatif, à entamer, dans un délai de six mois, une nouvelle procédure, parlementaire ou référendaire, basée sur une question *différente* : « Voulez vous que notre pays continue à être membre de l'Union Européenne, en ratifiant le Traité signé à ... le ..., ou cesse de l'être ? ». Une hypothèse ultérieure pourrait être introduite, celle d'un statut dérogatoire, qui maintiendrait l'appartenance à l'Union Européenne mais avec une « intensité » moins poussée. L'éventuelle mise à disposition de cette hypothèse devrait être considérée par les Etats membres avant de conclure la négociation du traité, en raison de sa faisabilité logique et pratique (relativement facile, sous certaines réserves, pour les dispositions des traités concernant les politiques ; nettement plus difficile pour les dispositions portant sur les institutions).

4. D'une façon symétrique, chaque gouvernement s'engage à assurer la coopération nécessaire pour régler les problèmes posés par la sortie de l'Union de ce ou de ces Etat(s) membre(s) qui, dans cette deuxième procédure, opteraient pour la sortie ; ou par l'adoption d'un statut dérogatoire de la part de un ou plusieurs Etats membres.

Cette idée avait été avancée « en temps utile », dans un article paru dans le « Corriere della Sera » le 13 décembre 2004, quelques semaines après la signature, à Rome, du traité constitutionnel. On y proposait que, lors du Conseil européen qui aurait lieu quelques jours après, les Chefs d'Etats et de gouvernements assument les engagements indiqués ci-dessus. Les procédures de ratification étaient dans la phase initiale. Les référendums français et néerlandais n'auraient lieu que cinq mois plus tard.

Faute de temps et de débat préalable, cette proposition n'a pas pu être prise en considération lors de ce Conseil européen. C'est du reste au moment de la signature du traité que l'engagement devrait être pris, de manière à produire pleinement ses effets.

Depuis lors, les débats déclenchés par les referendums en France et aux Pays-Bas en 2005 et en Irlande en juin 2008, ont suscité une prise de conscience beaucoup plus profonde et vaste. Le moment semble être venu pour l'examiner « à froid ». Des décisions sont nécessaires afin que l'Union Européenne ne se laisse à nouveau prendre de surprise dans quelques années. Faute de quoi, elle se condamnerait à la paralysie et à l'impuissance dans une phase historique qui exige la capacité de prendre des décisions démocratiques avec rapidité.