



*Conférence des Présidents  
des Parlements de l'Union européenne*

*Budapest, 6 – 7 mai 2005*

**LA RATIFICATION DE LA CONSTITUTION EUROPÉENNE**

Rapport de M. Herman DE CROO,

Président de la Chambre des Représentants  
de Belgique

Bruxelles, le 20 avril 2005

## **Introduction**

Les péripéties (initiatives en matière de référendum; débats; ...) qui entourent le processus de ratification du projet de Constitution européenne dans les différents États membres, démontrent que la politique européenne est principalement une politique nationale, conduite par "d'autres moyens" pour paraphraser von Clausewitz.

Il est manifeste que les initiatives en matière de référendums, les campagnes et les débats y afférents, ne concernent pas seulement la construction européenne en tant que telle, mais sont également dictées par des considérations nationales sous-jacentes.

Ce n'est pas une critique sur la tournure que prennent les événements mais un constat et, en définitive, une acceptation de cette ambiguïté.

En effet, "l'intérêt purement européen" n'existe pas.

La démocratie au niveau européen ne peut exister que par la grâce de la confrontation entre les différents intérêts des acteurs politiques de l'Union européenne. Celle-ci est un "système de gouvernance multi-niveaux" auquel participent des acteurs régionaux, nationaux et européens, animés par des perceptions et des intérêts divergents.

La démocratie au niveau européen constitue dès lors la concrétisation du processus concurrentiel européen mené sur le front politique<sup>1</sup>.

La reconnaissance de la démocratie en tant qu'expression du « libre marché politique » constitue en même temps une critique de la « raison européenne pure ».

Il n'entre pas dans mes intentions d'aborder les aspects internes ni les problèmes de ratification de chaque État membre. Je ne suis pas davantage ici pour donner des leçons.

Je souhaiterais plutôt consacrer une série de considérations à l'attitude de l'opinion publique à l'égard de la Constitution européenne. J'analyserai ensuite les différentes possibilités de convaincre les citoyens de la nécessité d'une Constitution européenne et le rôle que peuvent jouer les parlements nationaux en la matière.

---

<sup>1</sup> La démocratie, en tant que principe de marché, se fonde en réalité sur la vision de Schumpeter, J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1947

## **1. Aperçu dans les différents États membres**

### RATIFICATION DU TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

Le 29 octobre 2004, les chefs d'État ou de gouvernement des 25 États membres ont signé à Rome le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Traité qu'ils avaient adopté à l'unanimité le 18 juin 2004.

Le Traité ne pourra entrer en vigueur que lorsque tous les pays signataires l'auront adopté, conformément à leurs procédures constitutionnelles : c'est la ratification du Traité par les États membres.

En fonction des traditions juridiques et historiques des pays, plusieurs procédures sont établies à cet effet dans les constitutions nationales. Elles correspondent à l'un des mécanismes suivants, voire aux deux :

- la voie parlementaire : le texte est adopté par un vote de la (des) chambre(s) parlementaire(s) de l'État sur un texte ratifiant un traité international ;
- le référendum : un référendum est organisé afin que les citoyens puissent se prononcer directement pour ou contre le texte du Traité.

Ces deux formules peuvent varier d'un pays à l'autre ou être combinées.

Parfois, d'autres conditions doivent également être respectées : il est par exemple possible qu'en raison du contenu du Traité, une constitution nationale doive être adaptée avant que le Traité puisse être ratifié.

Dès que le Traité aura été ratifié et que tous les États signataires auront notifié officiellement cette ratification (dépôt des instruments de ratification), le Traité pourra entrer en vigueur, en principe, selon le texte même, le 1<sup>er</sup> novembre 2006.

Dans dix États sur les vingt-cinq que compte l'Union européenne, la ratification fait l'objet d'un référendum. Dans quatre États, il s'agit d'un référendum consultatif, alors que dans les six autres, le référendum est contraignant.

L'état d'avancement est présenté en annexe I. Il s'agit d'un relevé élaboré par le secrétariat de la COSAC. Ce relevé est l'un des mieux documentés, ce qui permet de confirmer, incidemment, l'utilité du secrétariat de la COSAC.

## **2. Problèmes liés au processus de ratification**

### **2.1. Constatations – problèmes**

C'est principalement dans les États membres organisant un référendum contraignant (en particulier, en France) qu'il ressort des sondages d'opinion que les opposants à la Constitution européenne gagnent du terrain.

Aux yeux de l'opinion publique, la proposition de directive relative aux services est devenue le symbole d'une Europe « libérale », qui est rejetée par une majorité. L'opposition qu'elle suscite se traduit par un « non » marqué à la Constitution européenne elle-même.

Il semble qu'un résultat négatif au référendum en France aura des répercussions néfastes sur l'opinion publique et les résultats de référendums dans d'autres États membres.

Il n'entre guère dans le cadre du présent rapport de spéculer sur les conséquences politiques d'une éventuelle victoire du « non » en France. La presse internationale s'y consacre abondamment.

### **2.2. Perspectives**

Les résultats du référendum organisé le 20 février 2005 en Espagne suscitent cependant l'optimisme dans d'autres États membres.

76,73 % des participants au référendum ont dit "oui" et 17,24 % "non" à la Constitution européenne.

Le taux de participation était de 42,32 % (alors que 45 % des électeurs avaient participé aux élections européennes de juin 2004).

L'Eurobaromètre de mars 2005 prévoyait 56 % de oui et une participation de 36 % au référendum espagnol. Les résultats dans les faits sont donc sensiblement meilleurs.

Les résultats espagnols laissent présager une issue favorable pour les autres référendums. On peut espérer que les résultats des référendums organisés dans les autres États membres seront également meilleurs.

En dépit d'une perte d'influence au sein du Conseil de ministres européen (par rapport à Nice) et d'une diminution de l'aide qu'elle recevait des fonds structurels, l'Espagne s'est prononcée majoritairement en faveur de la Constitution européenne.

### **3. Adhésion du public à la Constitution européenne**

La ratification de la Constitution européenne doit pouvoir se dérouler dans les conditions les plus démocratiques et les plus transparentes possibles.

Pour mettre en œuvre ce processus d'information (que ce soit dans le cadre d'un référendum ou de la ratification parlementaire et des campagnes d'information qui seront menées à cette occasion), il est nécessaire de connaître les facteurs qui induisent une attitude favorable à l'égard de la Constitution européenne. Ceux-ci permettront d'élaborer une stratégie d'information.

C'est pourquoi nous renvoyons au dernier Eurobaromètre relatif au Traité Constitutionnel (sondage novembre 2004 – publication mars 2005).

Ce sondage permet de comprendre les facteurs qui induisent une attitude favorable à l'égard de la Constitution européenne.

Globalement, ce sondage montre que les citoyens européens ont une attitude de base positive à l'égard de la Constitution européenne (voir les résultats par pays dans l'Annexe II).

Les principales constatations sont les suivantes :

- 11 % des citoyens de l'Union affirment connaître en gros le contenu de la Constitution, 56 % disent en savoir très peu sur le sujet et 33 % déclarent n'en avoir jamais entendu parler.
- Le niveau de connaissance du contenu de la Constitution, mesuré par un test de connaissance, diffère largement. Si 63 % des personnes interrogées savent que la Constitution ne fera pas disparaître la citoyenneté nationale, seuls 48 % savent qu'un État membre peut sortir de l'Union s'il le souhaite. Et 39 % croient à tort qu'un impôt direct européen sera créé.
- Dans cette enquête, réalisée après la signature de la Constitution à Rome, 49 % des personnes interrogées disent être en faveur de la Constitution et 16 % déclarent y être opposés. Les opinions positives l'emportent sur les opinions négatives dans tous les pays, à l'exception du Royaume Uni. Globalement, 35 % de la population déclare n'avoir aucune opinion. L'indécision atteint une majorité dans certains des pays qui ont annoncé un référendum : elle atteint 67 % en Irlande, 53 % au Portugal et 50 % au Royaume Uni.
- Il existe un rapport évident entre le niveau d'information et le niveau d'adhésion. Seules 22 % des personnes qui n'ont jamais entendu parler de la Constitution disent être malgré tout en faveur du projet, alors que 60 % des personnes qui ont entendu parler du texte mais savent peu de choses à ce propos y sont favorables. On atteint un pourcentage de 75 % chez les personnes qui estiment connaître en gros son contenu.

## FACTEURS QUI DÉTERMINENT LE SOUTIEN À LA CONSTITUTION EUROPÉENNE

- Selon le profil
  - Sexe  
Il n'y a pas de différence entre hommes et femmes. Le sexe n'est donc pas déterminant.
  - Âge  
Les jeunes se montrent clairement plus positifs que les moins jeunes à l'égard de la Constitution européenne.
  - Formation  
Les plus scolarisés ont une attitude plus positive que les moins scolarisés.
  - Convictions politiques  
Les répondants qui se situent à gauche dans le spectre politique sont clairement plus positifs que ceux qui se situent à droite.
  
- Soutien selon la connaissance de la Constitution européenne  
Les répondants qui connaissent le contenu de la Constitution européenne se montrent beaucoup plus favorables à cette Constitution que ceux qui n'en connaissent pas le texte.

Les raisons les plus souvent invoquées pour justifier un soutien à la Constitution européenne sont la nécessité de poursuivre l'intégration européenne (38%) et le fonctionnement efficace des institutions européennes (22%) (voir Annexe III pour une vue globale).

Les raisons pour lesquelles on ne soutient pas la Constitution européenne sont surtout : (voir vue globale à l'Annexe IV)

- la crainte de perdre sa souveraineté nationale (37%) ;
- l'opposition à l'intégration européenne (22%) ;
- le manque d'information (20%).

Le sondage indique un taux assez faible d'intention de participation au référendum (42%, en moyenne, dans les États membres où un référendum sera organisé).

Il est curieux de constater que c'est précisément dans les pays où un référendum était annoncé (au moment du sondage) que le nombre d'indécis a été le plus élevé en ce qui concerne le soutien à la Constitution européenne (Irlande : 67 % ; Portugal : 53% et Royaume-Uni : 50 %).

La décision d'organiser un référendum ne permet dès lors manifestement pas d'obtenir le taux de mobilisation attendu.

Or, on pourrait s'attendre à ce que l'opinion publique ait déjà clairement pris position à cet égard.

Il ressort en outre d'une analyse plus approfondie (Tableau 1) que la connaissance subjective (aux dires des répondants eux-mêmes) de la Constitution européenne n'est pas significativement plus importante dans les pays organisant un référendum. (degré de connaissance de 10% et plus : pays organisant un référendum : 6 ; pays n'organisant pas de référendum : 5,2)

TABLEAU 1 : CONNAISSANCE DE LA CONSTITUTION EUROPÉENNE

Degré de connaissance	Référendum	Pas de référendum
< 10 %	<b>4</b>	<b>7</b> (4,6)
10 – 15 %	<b>4</b>	<b>7</b> (4,6)
15 + %	<b>2</b>	<b>1</b> (0,6)
	<b>10</b>	<b>15</b> (10)
Source : analyse réalisée par nos services à partir des données de l'Eurobaromètre, mars 2005 (chiffres relatifs entre parenthèses) Données de base : Annexe VI		

Enfin, il apparaît également que le soutien à la Constitution européenne est plus important dans les États membres qui n'organisent pas de référendum (dans 4,6 États membres sur 10). (Tableau 2)

TABLEAU 2 : ADHÉSION À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Adhésion en %	Référendum	Pas de référendum
< 50 %	<b>7</b>	<b>8</b> (5,3)
50 et >	<b>3</b>	<b>7</b> (4,6)
	<b>10</b>	<b>15</b> (10)
Source : analyse réalisée par nos services à partir des données de l'Eurobaromètre, mars 2005 (chiffres relatifs entre parenthèses) Données de base : Annexe VI		

À la lecture de ces données, on peut se demander s'il est vraiment utile d'organiser des référendums pour stimuler le débat public, la mobilisation, l'implication et, en fin de compte, l'émergence de convictions positives.

C'est précisément la nécessité d'informer le citoyen qui se dégage à titre de conclusion centrale et prédominante – et ce, tant sous l'angle de la ratification qu'au niveau de la stratégie du référendum.

L'étude de l'Eurobaromètre révèle que l'attachement à la Constitution européenne est directement proportionnel à la qualité de l'information.

Par ailleurs, les gouvernements nationaux sont considérés par les citoyens comme les sources d'information les plus fiables.

Ces aspects revêtent une importance capitale pour les campagnes d'information qui devront encore être menées dans les États membres.

Dans la perspective de la ratification, on a observé en Europe une évolution de plus en plus marquée vers une culture du référendum. Les traités européens ne sont plus perçus comme des accords (internationaux) purement intergouvernementaux, mais comme l'expression de la volonté des citoyens européens. Cette tendance à l'organisation de référendums souligne l'émergence d'une union politique qui vise à impliquer les citoyens européens.

Dans 17 des 25 États membres, un référendum s'est déjà tenu à propos de l'Union européenne (en particulier les référendums sur l'adhésion à l'Union européenne et l'acceptation de l'euro (voyez l'annexe V)). Jusqu'à présent, quatre pays n'ont jamais organisé de référendum (le Grand Duché de Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et les Pays-Bas).

En réalité, seuls trois États membres n'ont pas envisagé la tenue d'un référendum (l'Allemagne, Malte et la Grèce, bien que dans ce dernier cas, la Constitution autorise un référendum).

La Belgique aussi a envisagé d'organiser un référendum sur la Constitution européenne. Il fallait, pour ce faire, modifier la Constitution, mais aucune majorité spéciale (2/3) n'a pu être dégagée à cette fin. Les opposants craignaient qu'un référendum sur la Constitution européenne soit utilisé comme un sondage sur l'adhésion de la Turquie. C'est pourquoi certains pays envisagent également d'organiser plus tard un référendum distinct sur la Turquie.

La plupart des nouveaux États membres n'organiseront probablement plus de référendum, car ils l'avaient fait récemment à propos de l'adhésion et qu'ils considèrent sans doute que les résultats de ces référendums traduisent également la position de leurs populations à l'égard de la Constitution européenne.

Les référendums sont organisés pour divers motifs :

- dans certains pays (Irlande), la norme légale exige l'organisation d'un référendum lorsque la constitution nationale doit être modifiée;
- en raison du caractère symbolique de la Constitution européenne et pour impliquer les citoyens (Espagne, Pays-Bas, Danemark)
- en l'absence d'une majorité parlementaire claire (France + Royaume-Uni).

Les référendums organisés en vue de pallier un manque de clarté politique risquent parfois de devenir partie intégrante du problème, sans offrir aucune solution.

Le taux de participation aux référendums semble en outre relativement faible (voir l'Eurobaromètre).

Il faut se méfier des recours abusifs aux référendums.

Les référendums donnent souvent une réponse à une question qui n'est pas posée.

La culture du référendum procède d'une conception « républicaine » de la démocratie : la volonté populaire doit s'exprimer par le biais d'un référendum.

Il s'agit de la forme la plus élémentaire de la démocratie directe.

Les partisans affirment que le référendum et la démocratie directe permettent aux citoyens de s'identifier plus fortement à la chose publique.

Grâce aux campagnes d'information menées dans la perspective des référendums, les citoyens sont davantage concernés et leur confiance dans les institutions, en l'occurrence la Constitution européenne, augmente.

Les analyses antérieures ne peuvent cependant pas confirmer ce point de vue.

#### ***4. Initiatives en matière d'information***

Il ressort d'une enquête menée auprès des parlements que, lorsque l'appui du parlement est d'ores et déjà acquis, l'attention des médias est plutôt limitée.

Or, même dans ce cas, il est nécessaire d'informer les citoyens de la teneur de la Constitution européenne.

Il appartient aux gouvernements de développer des projets d'information mûrement réfléchis. Divers gouvernements ont déjà pris une décision en ce sens. Ainsi qu'il ressort d'un sondage de l'Eurobaromètre (mars 2005), les citoyens considèrent que leur propre autorité nationale est la source d'information la plus fiable en ce qui concerne l'Union européenne.

Il me paraît qu'en l'occurrence, la notion d' « autorité nationale » doit s'entendre au sens de « système de gouvernance national », c'est-à-dire incluant les parlements.

Les parlements constituent des intermédiaires importants (médiateurs d'information) entre les citoyens, la société civile et les institutions européennes.

Les parlementaires sont, à titre individuel, d'importants leaders d'opinion qui doivent pouvoir convaincre l'opinion publique de la nécessité d'une Constitution européenne.

Les parlements nationaux doivent dès lors, eux aussi, mobiliser les citoyens, les sensibiliser à l'idée européenne et développer des campagnes d'information appropriées. L'information relative à l'Europe ne relève pas des seuls gouvernements.

Les initiatives structurées en matière de communication avec la société civile (sans verser dans un corporatisme parlementaire) semblent très opportunes.

Le parlement national peut également assister des parlementaires (dossiers d'information) en vue de présenter la Constitution européenne dans leur région (au sein d'associations, etc.).

Les initiatives en matière d'information ne peuvent cependant dégénérer et se muer en « baratin de vente ». L'information parlementaire doit également se présenter comme une justification du choix opéré par le parlement en faveur de la Constitution européenne.

Il m'est difficile de donner des leçons en matière de stratégie d'information aux États membres qui organisent un référendum.

L'échange de vues qui suivra la présentation de mon rapport permettra de tirer des leçons des campagnes en cours dans le cadre de référendums.

## **5. Perspectives**

Un éventuel scénario négatif doit être envisagé.

Nous devons oser nous demander ce qu'il adviendrait si certains États membres devaient ne pas approuver le projet de Constitution.

La réponse juridique à cette question est que l'on en reviendrait au Traité de Nice (2001).

Une question plus fondamentale est de savoir si, dans ce cas, il est possible, pour les États membres qui ont approuvé la Constitution, de collaborer sur la base de celle-ci.

Cette problématique a également fait l'objet d'un échange de vues, organisé dans le cadre du Comité d'avis fédéral pour les questions européennes de la Chambre des représentants et du Sénat de Belgique, avec les rapporteurs du Parlement européen sur le projet de Constitution.

Les principales considérations ont été les suivantes :

Dans la déclaration jointe à l'Acte final de la CIG figure que « si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du Traité constitutionnel, les 4/5 des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à la ratification, le Conseil européen se saisira de la question ».

Dans ce cas, la suite des événements n'est pas encore très claire. Quelles initiatives précises le Conseil européen peut-il prendre lorsque des problèmes surgissent à l'occasion de la procédure de ratification du Projet de Constitution ? Selon certains, il faut alors entamer un dialogue avec les partisans du non. Il s'en suivra probablement une longue procédure de négociation, mais dans l'intervalle c'est le Traité de Nice qui est d'application.

La question a également été soulevée de savoir si le rejet éventuel de la Constitution par un des six pays fondateurs de la Communauté européenne est plus grave que son rejet par un État membre dont l'adhésion est plus récente.

Au cours des échanges de vues sur les éventuels scénarios alternatifs, on a tenté de tirer les enseignements des problèmes d'adoption (de ratification) rencontrés précédemment.

Prenons le cas du Danemark à titre d'exemple. Lors du premier référendum, ce pays s'est prononcé contre le Traité de Maastricht. Par la suite, le Danemark a fait marche arrière après avoir obtenu l'inscription des clauses d'*opting out* dans le Traité. Deux tentatives ont également été nécessaires à l'Irlande pour adopter le Traité de Nice.

Lors de l'octroi des clauses d'*opting out*, on pourrait peut-être tenir compte de la "nature" des "votes négatifs". Des négociations sur un statut particulier pourraient également être ouvertes.

Si un deuxième référendum s'avère malgré tout nécessaire dans certains États membres, il s'indiquerait peut-être de demander auxdits États s'ils sont disposés à rester dans l'Union européenne.

Le résultat sera sans doute différent dans ce cas.

Il est curieux de constater que si d'aucuns sont sceptiques à l'égard de la Constitution européenne, certains pays attendent fébrilement de pouvoir adhérer à l'Union européenne. L'optimisme est dès lors justifié.

La distinction entre « États membres fondateurs » et « nouveaux États membres » est artificielle et ne justifie aucune différence de traitement ou d'appréciation. Tout État membre est un État membre à part entière de l'Union européenne.

Le scepticisme avec lequel d'aucuns ont accueilli la Constitution européenne s'explique notamment comme suit : le premier des problèmes réside dans le terme « Constitution ». S'il est certes question, sur le plan formel, d'un traité qui sera approuvé et ratifié conformément aux règles applicables pour la modification des traités, il eût été préférable, plus réaliste, de parler d'un « Traité constitutionnel ». Cela n'aurait pas exclu que ce traité institue, compte tenu de sa nature et de sa teneur, une véritable Constitution. Le traité définit les conditions et les lignes directrices qui régissent l'exercice des compétences dans le cadre d'une union politique. Si l'union est bien plus qu'un grand marché unique, ce dernier développement ne plaît pas à ses détracteurs, qui plaident en effet en faveur d'un régime « souverain ».

La « *vox populi* » constitue, elle aussi, pour l'opinion publique, une source de méfiance à l'égard de la Constitution. L'Europe est en effet dépeinte comme une entité distante, très éloignée des préoccupations des citoyens et responsable des difficultés socioéconomiques rencontrées par certains pays. De plus, certains partis politiques utilisent également l'argument européen pour s'opposer aux gouvernements en place.

Tous les parlements – qui constituent l'interface entre les institutions européennes et le citoyen – ont dès lors une mission importante : démontrer que les délibérations et décisions, souvent par trop complexes, ont néanmoins des effets concrets dans la vie de tous les jours des citoyens (rôle pédagogique des parlements).

Quoi qu'il en soit, la Constitution doit être adoptée car elle est le résultat d'un compromis honorable auquel les parties sont arrivées grâce à la formule unique d'une Convention. Si la Constitution n'était pas approuvée, il serait très difficile de trouver une nouvelle majorité pour entamer de nouvelles négociations sur une autre Constitution similaire.

Toutes les critiques qui sont actuellement formulées à propos des imperfections de la Constitution constituent en fait des « matériaux » sur la base desquels se construira le stade suivant. Car d'autres stades suivront.

La Constitution est un texte doté d'une "dynamique" interne. Ainsi, le Parlement européen aura la possibilité de prendre l'initiative de convoquer une Conférence intergouvernementale, donc une nouvelle Convention.

Il n'existe pas de "plan d'urgence" si la procédure de ratification posait problème.

La décision de la Conférence intergouvernementale de renvoyer le dossier devant le Conseil européen si des problèmes se posaient pendant la procédure d'approbation, constitue un signal politique important.

La rédaction de la Constitution laisse aussi à désirer.

En effet, il s'est avéré impossible de scinder le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe en deux traités distincts, à savoir un premier traité contenant les parties I et II (matières à caractère « constitutionnel ») et un deuxième traité correspondant à la partie III (dispositions plus détaillées relatives aux options politiques et au fonctionnement de l'Union européenne).

Le fait que la Constitution européenne est relativement détaillée peut s'expliquer par le refus de donner aux institutions européennes un « chèque en blanc » leur permettant d'agir sans limite dans tous les domaines d'action.

Le cadre institutionnel défini par la Constitution est jugé suffisamment flexible pour faire face aux futurs élargissements de l'Union à 30 ou à 35 États membres et, partant, pour assurer sa stabilité, même si des adaptations restent possibles et nécessaires.

Il est également rappelé qu'une clause d'*opting out* a été prévue dans la Constitution et que celle-ci fixe les modalités d'une « séparation amiable ». L'insertion de cette clause dans la Constitution permettra également de prouver, *a contrario*, la volonté des États membres de rester dans l'Union européenne.

## 6. Conclusions

LA CONSTITUTION EUROPÉENNE EST LE « LOGICIEL » QUI PERMET DE GÉRER LE SYSTÈME COMPLEXE QU'EST L'UNION EUROPÉENNE

Il s'agit de trouver les bons arguments pour convaincre l'opinion publique de soutenir la Constitution européenne.

On ne pourra pas convaincre les citoyens européens d'accepter la Constitution européenne en leur disant que l'Europe est devenue plus démocratique, parce que le Parlement européen a reçu plus de compétences grâce à l'élargissement de la procédure de codécision.

Le véritable défi consiste à faire adhérer la population au projet européen.

Celui-ci suscite de nombreux malentendus dans l'opinion publique.

L'opinion publique confond politique concrète de l'Union et structures de base de l'Union.

C'est ainsi qu'elle exprime son inquiétude sur la proposition de directive relative aux services, sur l'éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union européenne, etc.

Voulant critiquer cette politique, l'opinion publique rejette la constitution proprement dite.

Mais c'est précisément ainsi que l'on détruit le mécanisme de base qui doit permettre de rectifier ou d'élaborer, de manière démocratique, la politique concrète de l'Union.

Si le "mécanisme d'alerte précoce" (prévu dans la Constitution européenne) avait déjà été appliqué à la proposition de directive relative aux services, cette dernière aurait sans aucun doute présenté un autre visage.

Fondamentalement, on observe un grand attachement à la construction européenne (cf. l'Eurobaromètre). Le problème réside en ce que l'opinion publique ne comprend pas la portée exacte de cette construction et qu'elle n'établit pas de distinction entre le "niveau système" et le "niveau politique".<sup>2</sup>

Le "niveau système" concerne le mécanisme en fonction duquel on prend des décisions. C'est la fonction d'une constitution.

Ces mécanismes sont des "procédures neutres"<sup>3</sup> qui doivent permettre par la suite de formuler et de modifier des choix politiques, à la lumière d'une société pluraliste confrontée à des priorités et des problèmes évolutifs et changeants.

La dimension de processus que revêt une constitution (qui offre un espace discursif à l'évolution de la société) constitue donc un aspect important.

---

<sup>2</sup> Distinction établie par Neunreither, K., Governance without opposition. The case of the European Union, in: Government and opposition, vol. 33,4,1998; 419-441.

<sup>3</sup> S'inspirant de la pensée de Habermas, J., Between facts and norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy, 1996.

Une constitution ne peut donc, par essence, être trop à droite ou à gauche, trop libérale ou trop sociale.

Une constitution est, pour utiliser le langage informatique, une sorte de processeur qui doit permettre de faire, d'une manière correcte (dans un cadre de valeurs communément admis), des choix politiques qui sont toujours réversibles et adaptables. Une constitution ne peut donc pas bétonner l'évolution de la société.

Nous descendons ici au « niveau stratégique » et aux différents domaines d'action de l'Union.

D'un point de vue constitutionnel, il n'est pas souhaitable d'intégrer des « contenus stratégiques » dans une constitution. Une constitution doit être neutre et comporter exclusivement des mécanismes de procédure permettant, par la suite, de donner un contenu (qui peut être modifié, car c'est l'essence même de la démocratie) à l'action politique.

Une constitution doit garantir que les « choix stratégiques » restent toujours ouverts. Aucune politique ne peut être définitive, sans quoi on verse dans un régime absolutiste.

Le propre du projet européen est qu'il s'agit d'un système stratégique génératif. L'espace public européen doit rester ouvert à un débat politique permanent et les options politiques doivent rester possibles.

Si elle ne réunit pas ces conditions, l'Union européenne organise la fin de la politique, la fin de la démocratie. C'est la poursuite permanente du rêve européen (qui ne peut jamais se concrétiser) qui fait vivre la démocratie en Europe.

Il nous semble donc injuste de présenter la constitutionnalisation de l'Union européenne comme un contrat (voir notamment Shaw<sup>4</sup>). Dans un processus contractuel, chaque intervenant sait précisément ce qu'il veut (les préférences sont établies), alors qu'une constitution doit permettre un processus génératif axé sur les possibilités de développement futures.

Sans doute, les décideurs politiques ont-ils aussi le tort de présenter la Constitution européenne comme une grande innovation. Ils lui confèrent une grande valeur symbolique.

Le fait est que la Constitution européenne ne contient guère d'éléments neufs par rapport aux traités précédents.

Ce traité constitutionnel prolonge un processus d'intégration qui est en cours depuis près de cinquante ans.

La Constitution européenne doit donc être inscrite dans une perspective réelle, ce qui ne peut que favoriser un résultat positif d'un référendum<sup>5</sup>.

Les opposants à la Constitution européenne avancent des arguments tels que l'exercice illimité du pouvoir par Bruxelles.

---

<sup>4</sup> Shaw, J., *Process and Constitutional Discourse in the European Union*, in : *Journal of Law and Society*, N° 4, 2000, pp. 4 – 37.

<sup>5</sup> Selon Pijpers (*Nederlands Instituut Clingendael*) in *De Volkskrant*, 28.2.2005

Or, c'est précisément la Constitution européenne qui bride l'exercice du pouvoir (transparence accrue, procédures démocratiques, respect des droits fondamentaux).

L'Europe a besoin d'une constitution afin de former un « pouvoir compensateur » au sein d'un monde globalisé. C'est précisément la constitution qui confère à une construction comme l'Union européenne, qui n'est pas un État, la légitimité (équilibre et contrôle par les institutions) et l'efficacité requises<sup>6</sup> pour faire face aux problèmes et défis sociaux modernes.

---

<sup>6</sup> J. Habermas, *Why Europe needs a Constitution*, in: *New left review*, Sept.-Oct. 2001, pp. 5 - 25

Prévisions et résultats des procédures de ratification dans les 25 Etats-membres  
(dernière mise à jour: 20 avril 2005)

Etat-membre	Référendum?	Adoption par le parlement	Ratifié
<b>Allemagne</b>	Non. La Constitution actuelle ne prévoit pas l'organisation d'un référendum.	La procédure de ratification est attendue en juillet 2005.	
<b>Autriche</b>	Non.	La loi constitutionnelle déterminant la procédure de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe a été discutée le 17 février dans la Commission des affaires constitutionnelles du Conseil National. Le projet de loi sera très probablement discuté dans la plénière du Conseil National le 2 mars, et le 17 mars dans la plénière du Conseil Fédéral (après discussion dans la Commission responsable). Le traité établissant une Constitution pour l'Europe sera très probablement approuvé avant l'été. Pour lire le texte en allemand, utilisez <a href="#">ce lien</a> :	
<b>Belgique</b>	Non. La Constitution belge ne prévoit pas la possibilité de l'organisation d'un référendum.	Le projet de loi portant assentiment au traité a été introduit par le Gouvernement au Sénat. La	

		Commission des Relations extérieures du Sénat à adopté à l'unanimité le projet de loi portant assentiment au Traité établissant une constitution pour l'Europe. Le débat en séance plénière aura probablement lieu le 27 avril, ensuite le vote en séance plénière aura lieu le jeudi 28 avril <b>(dernière mise à jour)</b>	
<b>Chypre</b>	Non	Très probablement adoption par le parlement en mars 2005. Le gouvernement a saisi le parlement avec un acte législatif concernant la ratification le 20 janvier 2005.	
<b>Danemark</b>	Oui. Le référendum obligatoire aura lieu le 27 septembre 2005. La proposition de loi concernant le traité sera déposée par le Gouvernement au Parlement le 30 mars 2005. La première lecture est prévue pour le 19 avril 2005. Un accord politique a été adopté par les cinq partis politiques en faveur du traité. Cliquez ici pour le lien vers le texte.		
<b>Espagne</b>	Une grande majorité de 76,73% d'électeurs espagnols ont voté pour le traité établissant une Constitution pour l'Europe dans un référendum non-obligatoire le 20 février. 17,24% ont voté contre et 6,03% ont été des votes blancs. Le taux de participation était de 42,32%. Le gouvernement a soumis une proposition de loi le 15 avril 2005. L'adoption par le parlement est prévu pour le mois de juin.  <b>(dernière mise à jour)</b> Pour plus d'info: <a href="http://www.referendum2005.mir.es/resultados/retop.htm">http://www.referendum2005.mir.es/resultados/retop.htm</a>		
<b>Estonie</b>	Peu probable	Une adoption par le Parlement semble le plus probable. Le gouvernement a décidé le 2 décembre 2004 que le Riigikogu devrait ratifier le traité. La décision du	

		Riigikogu est attendue pour le début de l'année 2005.	
<b>Finlande</b>	Non	Le gouvernement présentera vraisemblablement une loi en septembre 2005; l'adoption par la Eduskunta est prévue pour le printemps 2006. La ratification formelle aura lieu directement après.	
<b>France</b>	Oui. Le référendum aura lieu le 29 mai 2005. Cette annonce a été faite par Jacques Chirac le 4 mars 2005.	L'Assemblée nationale a approuvé le 1er février 2004 avec 450 voix contre 34 et 64 abstentions une révision de la Constitution pour permettre la tenue d'un référendum. Le Sénat a approuvé la révision le 17 février avec 263 voix contre 27 avec 30 abstentions. Le 28 février, Sénateurs et Députés de l'Assemblée nationale se sont rencontrés en Congrès à Versailles. Par une large majorité de 730 contre 66 voix avec 96 abstentions, l'amendement de la Constitution ouvrant le chemin vers un référendum le 29 mai a été accepté. Le vote a donc facilement dépassé le seuil des 3/5 requis pour l'amendement de la constitution française. Ceci a été uniquement la treizième occasion que les deux chambres du parlement français se sont réunies en Congrès depuis la création de la	

		Cinquième République en 1958.	
<b>Grèce</b>	Non	<i>Le parlement grecque a adopté loi concernant la ratification le 19 avril 2005. (dernière mise à jour)</i>	
<b>Hongrie</b>	Non	Le parlement hongrois a ratifié le Traité le 20 décembre 2004. 323 parlementaires ont voté pour la ratification du Traité, tandis que 12 parlementaires ont voté contre et 8 parlementaires se sont abstenus	✓
<b>Irlande</b>	Oui	Pas encore décidé.	
<b>Italie</b>	Non	La Chambre des Députés a adopté loi concernant la ratification le 25 janvier 2005 par 436 contre 28 et 5 abstentions. <i>Le Sénat a ratifié le traité le 6 avril. 216 ont voté pour la ratification du Traité, tandis que 16 parlementaires ont voté contre. (dernière mise à jour: 7 avril 2005)</i>	✓
<b>Lettonie</b>	Non	La ratification par le Saeima aura lieu très probablement à la mi-2005.	
<b>Lithuanie</b>	Non	La Lituanie a ratifié le Traité le 11 novembre 2004. 84 parlementaires ont voté pour la ratification du Traité, tandis que 4 parlementaires ont voté contre et 3 parlementaires se sont	✓

		abstenus.	
<b>Luxembourg</b>	Oui. Le référendum aura lieu le 10 juillet 2005.		
<b>Malte</b>	Non	Adoption très probablement à la mi-juillet 2005.	
<b>Pays-Bas</b>	Oui, le référendum aura lieu le 1er Juin 2005. Cette annonce a été faite le 23 février par une commission spéciale établie par la Chambre des Représentants. La loi sur un référendum consultatif a été approuvée par les deux chambres. Pour de plus amples informations, veuillez suivre le lien suivant: <a href="http://www.referendumeuropesegrondwet.nl/">http://www.referendumeuropesegrondwet.nl/</a>		
<b>Pologne</b>	Oui. Le Ministre des Affaires Etrangères, Wlodzimierz Cimoszewicz, a indiqué le 21 juin 2004 qu'il serait logique d'organiser le référendum le même jour que les élections présidentielles, qui auront lieu en automne 2005. Une date précise n'est pas encore connue.		
<b>Portugal</b>	Oui. Le nouveau Premier Ministre Socrates a proposé de tenir le référendum ensemble avec les élections locales en automne 2005.		
<b>République tchèque</b>	Oui. Le nouveau gouvernement déclare dans son programme son intention de préparer un projet de loi ad hoc qui permettra l'organisation d'un référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe. La date précise reste inconnue.		
<b>Royaume-Uni</b>	Oui. Le Premier Ministre Blair a annoncé formellement l'organisation d'un référendum devant la Chambre des Communes le 20 avril 2005. Une date n'a pas encore été avancée. Le gouvernement a publié le texte de la loi concernant la tenue d'un référendum le 25 janvier 2005. La loi concernant le référendum doit être adoptée par les deux Chambres du parlement. Le texte et la note explicative de la loi peuvent être consultés sur le site du parlement du Royaume-Uni: <a href="http://www.publications.parliament.uk/pa/pabills.htm">http://www.publications.parliament.uk/pa/pabills.htm</a>  Les membres de la Chambre des Communs ont débattu sur la loi une première fois le 9 février. Pour lire le compte-rendu du débat, veuillez utiliser le lien suivant: <a href="http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmhansrd/cm050209/debtext/50209-11.htm#50209-11_head1">http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmhansrd/cm050209/debtext/50209-11.htm#50209-11_head1</a>	La loi dite sur l'Union européenne qui a pour but d'incorporer les provisions du traité dans la législation du Royaume-Uni et qui prévoit la tenue d'un référendum, a été soumise à la Chambre des Communs. Elle doit passer les deux Chambres du Parlement avant son entrée en vigueur.	
<b>Slovaquie</b>	Peu probable. Un arrangement a été conclu entre les leaders des partis politiques (exception faite pour un parti de la coalition) qui dit qu'il n'est pas nécessaire d'organiser un référendum.	Très probablement adoption par le parlement en mai 2005.	

<b>Slovénie</b>	Non	Le Parlement a ratifié le Traité le 1 février 2005. 79 parlementaires ont voté pour la ratification du Traité, tandis que 4 parlementaires ont voté contre.	✓
<b>Suède</b>	Non	Le gouvernement a planifié de soumettre une proposition de loi en septembre 2005. Très probablement adoption par le Riksdagen en décembre 2005.	

## Annexe II

### Niveau d'adhésion au futur Traité constitutionnel

*Q2. D'après ce que vous en savez, diriez-vous que vous êtes favorable ou opposé(e) au projet de Constitution européenne ?  
(Sous-total "favorable" et sous-total "oppose(e)", en %)*

	Favorable	Opposé
Italie	72	10
Belgique	70	13
Pays-Bas	63	11
Slovaquie	61	11
Hongrie	60	9
Slovénie	60	9
Luxembourg	57	12
Espagne	56	7
Allemagne	54	17
Lituanie	51	11
UE 25	49	16
France	48	17
Danemark	44	26
Autriche	44	25
Pologne	43	16
Finlande	42	24
Lettonie	41	16
Portugal	40	7
République tchèque	39	20
Grèce	34	11
Estonie	32	11
Malte	31	13
Irlande	28	5
Suède	27	25
Chypre	23	10
Royaume-Uni	20	30

## Annexe III

*Q3. Quelles sont toutes les raisons pour lesquelles vous êtes favorable au projet de Constitution européenne ?*

*(Réponses spontanées en %)*

*Base : personnes déclarant être favorables au Traité constitutionnel*

	UE 25	A entendu parler de la Constitution				Intention de vote au référendum		
		Oui et sait	Oui et sait peu	Non	Oui	Non-votant	Votant potentiel	Votant
Indispensable pour poursuivre la construction européenne	38 %	43 %	38 %	30 %	39 %	24 %	28 %	35 %
Indispensable pour le bon fonctionnement des institutions européennes	22%	27 %	22 %	18 %	23 %	17 %	23 %	20 %
Renforce le sentiment d'une identité européenne	20 %	23 %	19 %	18 %	20 %	15 %	22 %	21 %
Indispensable pour gérer l'intégration des nouveaux Etats membres de l'Union européenne	17 %	24 %	17 %	13 %	18 %	10 %	15 %	14 %
Premier pas vers / Symbole d'une unification politique de l'Europe	17 %	21 %	17 %	12 %	17 %	13 %	14 %	17 %
J'ai toujours été pour la construction européenne	16 %	19 %	16 %	11 %	16 %	13 %	15 %	22 %
Renforce l'Union européenne face aux Etats-Unis	15 %	18 %	15 %	10 %	16 %	11 %	14 %	17 %
Premiers pas vers / Symbole d'une Europe sociale	14 %	20 %	14 %	11 %	15 %	16 %	16 %	13 %
Crée une vraie citoyenneté européenne	14 %	19 %	14 %	11 %	15 %	14 %	21 %	18 %
Renforce la démocratie en Europe / consultation des citoyens	13 %	15 %	14 %	9 %	14 %	12 %	16 %	13 %
(Autre)	8 %	7 %	9 %	8 %	9 %	9 %	11 %	13 %
Je ne vois pas ce qu'il y a de négatif dans ce texte	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %	6 %	4 %	4 %
Soutien au Gouvernement national	4 %	6 %	3 %	3 %	4 %	2 %	4 %	4 %

/ à certains partis politiques								
DK/NA	4 %	1 %	4 %	11 %	3 %	9 %	5 %	4 %

## Annexe IV

Q4. Quelles sont les raisons pour lesquelles vous êtes opposé(e) au projet de Constitution européenne ?  
(Réponses spontanées en %) Base: Personnes déclarant être opposées au Traité constitutionnel

	UE 25	Age de fin d'études				Echelle Gauche Droite			A entendu parler de la constitution				Intention de vote au référendum		
		15	16 - 19	20 +	Toujours étudiant	Gauche	Centre	Droite	Oui et sait	Oui et sait peu	Non	Oui	Non-votant	Votant potentiel	Votant
Perte de la souveraineté nationale	37%	38 %	38 %	34 %	31 %	34 %	37 %	45 %	37 %	38 %	33 %	38 %	25 %	41 %	44 %
Je suis contre l'Europe / la construction européenne / l'intégration européenne	22 %	24 %	22 %	18 %	24 %	18 %	24 %	26 %	18 %	22 %	20 %	22 %	21 %	24 %	29 %
Manque d'information	20 %	20 %	22 %	18 %	19 %	19 %	23 %	18 %	10 %	22 %	21 %	20 %	16 %	23 %	18 %
Je ne vois pas ce qu'il y a de positif dans ce texte	16 %	18 %	17 %	11 %	19 %	14 %	14 %	16 %	12 %	16 %	16 %	16 %	13 %	11 %	8 %
(Autre)	15 %	13 %	14 %	18 %	14 %	14 %	13 %	19 %	23 %	15 %	10 %	16 %	14 %	11 %	23 %
Le projet va trop loin / trop vite	11 %	12 %	13 %	8 %	9 %	11 %	13 %	12 %	16 %	12 %	7 %	13 %	7 %	7 %	9 %
Trop complexe	11 %	10 %	12 %	10 %	6 %	13 %	10 %	9 %	10 %	10 %	13 %	10 %	13 %	11 %	10 %
Ne veut pas la Turquie dans l'Union européenne / Rejet d'un nouvel élargissement	11 %	13 %	11 %	10 %	6 %	10 %	11 %	13 %	13 %	11 %	10 %	11 %	8 %	11 %	6 %
Pas assez d'Europe sociale	10 %	8 %	11 %	10 %	12 %	17 %	8 %	5 %	12 %	11 %	9 %	11 %	10 %	11 %	6 %
Trop technocratique / juridique / trop de réglementation	9 %	4 %	9 %	14 %	10 %	8 %	9 %	10 %	16 %	9 %	4 %	10 %	8 %	5 %	12 %

Pas assez démocratique	8 %	6 %	7 %	10 %	8 %	9 %	8 %	7 %	12 %	8 %	5 %	8 %	8 %	8 %	9 %
Ce projet est trop libéral	7 %	4 %	8 %	10 %	9 %	12 %	4 %	5 %	12 %	7 %	5 %	8 %	8 %	7 %	8 %
Opposition au Gouvernement national / à certains partis politiques	7 %	5 %	8 %	8 %	9 %	6 %	6 %	10 %	9 %	8 %	5 %	8 %	8 %	7 %	9 %
Le projet ne va pas assez loin	3 %	3 %	2 %	4 %	3 %	4 %	2 %	3 %	4 %	3 %	2 %	4 %	4 %	6 %	1 %
[DK/NA]	3 %	4 %	3 %	3 %	5 %	3 %	4 %	3 %	3 %	2 %	6 %	2 %	5 %	6 %	3 %

## Annexe V

<i>Referendums in the European Union</i>			
<b>State</b>	<b>Referendum on the Constitution</b>	<b>Previous referendums on the EU</b>	<b>Results</b>
Austria	Undecided	Membership (1994)	Yes (66%); No (33%)
Belgium	<b>Yes</b>	No	–
Cyprus	Probably not	No*	–
Czech Republic	Undecided	Membership (2003)	Yes (77%); No (23%)
Denmark	<b>Yes</b>	Membership (1972) Single Act (1986) Maastricht I (1992) Maastricht II (1993) Amsterdam (1998) Adoption of the euro (2000)	Yes (53%); No (33%) Yes (42%); No (33%) Yes (41%); No (42%) Yes (49%); No (37%) Yes (41%); No (34%) Yes (41%); No (46%)
Estonia	Probably not	Membership (2003)	Yes (67%); No (33%)
Finland	Undecided	Membership (1995)	Yes (57%); No (43%)
France	<b>Probably yes</b>	Enlargement (1972) Maastricht (1992)	Yes (68%); No (32%) Yes (51%); No (49%)
Germany	No	No	–
Greece	Probably not	No	–
Hungary	Probably not	Membership (2003)	Yes (84%); No (16%)
Ireland	<b>Yes</b>	Membership (1972) Single Act (1987) Maastricht (1992) Amsterdam (1998) Nice I (2001) Nice II (2002)	Yes (94%); No (6%) Yes (46%); No (54%) Yes (63%); No (37%)
Italy	<b>Possibly yes</b>	Constituent mandate for the EP (1989)	Yes (88%); No (14%)
Latvia	Probably not		Yes (67%); No (33%)
Lithuania	Undecided	Membership (2003)	Yes (91%); No (9%)
Luxemburg	<b>Yes</b>	No	–
Malta	No	Membership (2003)	Yes (54%); No 46%
Netherlands	<b>Yes</b>	No	–
Poland	Probably not	Membership (2003)	Yes (77%); No (23%)
Portugal	<b>Yes</b>	No	–
Slovakia	Probably not	Membership (2003)	Yes (94%); No (3%)
Slovenia	<b>Probably yes</b>	Membership (2003)	Yes (66%); No, (34%)
Spain	<b>Yes</b>	No	–
Sweden	No	Membership (1994) Adoption of the euro (2003)	Yes (52%); No (47%) Yes (42%); No (56%)
United Kingdom	<b>Yes</b>	Membership (1975)	Yes (67%); No (33%)

(\*) The referendum of 24 April 2004 in Cyprus was on reunification of the island.

Source: Real Instituto Elcano, Ratification of the constitution of the EU: a minefield, by C. C. Montero, 7/7/2004 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org))

# Annexe VI

	<i>Référendum (1)</i>	<i>Niveau d'adhésion (en %) (2)</i>	<i>Degré de connaissance</i>
Allemagne	-	54	11
Autriche	-	44	11
Belgique	-	70	10
Chypre	-	23	3
Danemark	+	44	9
Espagne	+	56	12
Estonie	-	32	7
Finlande	-	42	4
France	+	48	10
Grèce	-	34	6
Hongrie	-	60	13
Irlande	+	28	10
Italie	-	72	18
Lettonie	-	41	3
Lituanie	-	51	7
Luxembourg	+	57	22
Malte	-	31	12
Pays-Bas	+	63	19
Pologne	+	43	8
Portugal	+	40	11
République tchèque	+	39	7
Royaume-Uni	+	20	6
Slovaquie	-	61	10
28 Slovénie	-	60	8
Suède	-	27	11

1. [www.cosac.org](http://www.cosac.org)

2. Eurobaromètre mars 2005 ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))

