

De Lisbonne 1 à Lisbonne 2 : Chronique du second référendum en Irlande

Auteur: Laurent Pech, Lecturer, Chaire *Jean Monnet* en droit public de l'UE, National University of Ireland, Galway. Parmi ses publications les plus récentes : *The European Union and its Constitution. From Rome to Lisbon* (Dublin: Clarus Press, 2008) ; "The Fabulous Destiny of the EC Treaty: From Treaty to Constitution to Treaty Again?" (15 *Irish Journal of European Law*, vol. 15, 2008); "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the EU" (*Jean Monnet Working Papers* no. 4/2009).

Résumé

Le vote négatif du 12 juin 2008 s'explique principalement par le manque de compréhension/d'information des électeurs par rapport à un traité jugé trop complexe et la conviction qu'un « non » aboutirait soit à la mise en œuvre du traité de Nice soit à la négociation d'un « meilleur deal ». Dès lors, il est apparu rapidement que la plus simple solution, d'un point de vue juridique et politique, consistait à organiser une nouvelle consultation populaire. Il faisait également consensus que ne saurait être offert au peuple le même texte, afin de ménager la susceptibilité des électeurs du « non », mais plutôt un « traité + », c'est-à-dire un traité au contenu identique mais agrémenté d'un certain nombre de textes. Pressés par les tenants du « non » qui mettaient en garde contre l'obtention de garanties insignifiantes alors que les partisans du traité soulevaient le spectre d'une marginalisation du pays si l'Irlande devait adopter un régime à la danoise, le gouvernement opta pour une solution de compromis : L'obtention d'un ensemble d'engagements et éclaircissements sur un certain nombre de « préoccupations du peuple irlandais », mais sans demander à bénéficier de nouvelles clauses d'exemption. Si les engagements et la « série d'arrangements » adoptés par le Conseil européen en juin dernier peuvent faire l'objet d'un certain nombre de critiques (le caractère subjectif de la sélection opérée par le Conseil en ce qui concerne les « préoccupations du peuple irlandais », la confusion entretenue entre le caractère juridiquement contraignant des arrangements et leur quasi-absence de normativité, etc.), l'objectif de pacifier le débat référendaire en Irlande paraît avoir été atteint. En outre, le « oui » semble pouvoir l'emporter en raison de la crainte des Irlandais de connaître un destin à l'islandaise, du retrait du leader de *Libertas* et, enfin, de la nouvelle interprétation des règles en matière de couverture audiovisuelle de la campagne référendaire.

Introduction

Le 2 octobre prochain, les Irlandais sont appelés à voter une nouvelle fois sur le traité de Lisbonne. L'ensemble des partis politiques représentés au Parlement, à l'exception du *Sinn Féin*, ont promis de travailler ensemble afin de convaincre leurs concitoyens d'acquiescer enfin à la révision de la Constitution irlandaise, préalable à la ratification en bonne et due forme dudit traité. La décision d'organiser un second référendum ne fut pas aisée à prendre même si le précédent du traité de Nice indique qu'aucun obstacle juridique ne s'opposait à une telle solution. Le gouvernement ne s'est prononcé qu'au terme d'une période de réflexion, qui a permis d'identifier les raisons du « non » et de soulever les diverses options s'offrant au pays, et l'obtention de divers engagements et clarifications de la part des autres Etats membres. Dans un nouveau contexte économique, politique et médiatique, le « oui » pourrait l'emporter à moins que le présent débat sur le projet de loi dit NAMA (*National Asset Management Agency*) ne suscite un vote sanction.¹

1. Après le « non » : Les résultats de la période de réflexion irlandaise

Avant toute discussion sérieuse de la suite qu'il convenait de donner au vote négatif du 12 juin 2008, le gouvernement irlandais a décidé de temporiser afin de mieux cerner les motivations des électeurs du « non ».

1.1 Identification des « préoccupations » irlandaises

Dans un rapport publié en septembre 2008, l'institut de sondages commissionné par le ministère des Affaires étrangères offre une série de conclusions intéressantes.²

Le rapport met l'accent sur le taux de participation et explique qu'une différence essentielle entre le premier référendum sur le traité de Nice et celui de Lisbonne est l'accroissement considérable du taux de participation (35% contre 53%). Les médias irlandais ont rapidement conclu de cette hausse de participation que le traité de Lisbonne a fait l'objet d'un franc rejet et qu'il serait donc potentiellement suicidaire de consulter le peuple une seconde fois. Toutefois, vu de l'étranger, un taux de participation de 53% n'est guère impressionnant pour une consultation de ce type. De plus, il s'avère que la majorité des abstentionnistes n'a pas jugé utile de voter, non pas en raison de leur opposition à l'UE ou encore au traité de Lisbonne, mais plutôt parce que ce dernier texte a été jugé incompréhensible.

Autre enseignement décisif du rapport, le caractère illisible ou complexe du traité constitue *la raison principale* évoquée par les électeurs du « non ». Autrement dit, près de la moitié de ces derniers (45%) ont jugé qu'ils ne pouvaient approuver un texte dont ils ne comprenaient pas les éléments essentiels. Nombre de citoyens se sont montrés sensibles à l'argument démagogique porté par l'organisation *Libertas* (« Si tu ne comprends pas, vote non ») et à la comparaison faite entre le traité et un contrat commercial dont la complexité servirait à manquer nombre de clauses abusives.

Sans vouloir nier l'influence de la propagande de *Libertas*, le « non » n'a pu cependant triompher que dans la mesure où la plupart des électeurs étaient persuadés qu'une réponse négative n'aurait aucune conséquence dommageable réelle et immédiate pour l'Irlande. Le rapport n'évoque pas cet aspect. Pourtant, l'exemple de la France et des Pays-Bas, qui ont rejeté le Traité constitutionnel en 2005, a été cité *ad nauseam* pour convaincre ceux tentés par le « non » qu'un vote négatif entraînerait soit la mort du

¹ L'objectif du gouvernement est de créer une « mauvaise banque » publique dont la mission sera de racheter les prêts immobiliers fait par les banques (<http://www.finance.gov.ie/documents/pressreleases/2009/b1103drftleg.pdf>). La question du mode de calcul de la valeur actuelle de ces prêts a suscité, et c'est heureux, une intense controverse.

² Millward Brown IMS, *Post Lisbon Treaty Referendum Research Findings*, September 2008 (<http://www.lisbontreaty.ie/files/post-lisbon-treaty-referendum-research-findings.pdf>).

traité, soit permettrait la négociation ultérieure d'un « meilleur deal ». Ce message a eu un retentissement certain car les partisans du « oui » ont été incapables de faire comprendre qu'un « non » irlandais, s'il empêcherait certes une ratification immédiate du traité en vertu de la règle d'unanimité, n'entraînerait pas forcément l'abandon de celui-ci dans la mesure où il existe une panoplie de possibilités juridiques pour mettre en œuvre ses dispositions dans le cadre de l'UE ou en dehors de ce cadre. Toutefois, nombre d'électeurs ont donc cru qu'un « non », dans la pire hypothèse, signifierait simplement la mise en œuvre du traité de Nice.³

Outre le manque d'information sur un texte jugé incompréhensible, d'autres raisons ont été avancées par les tenants du « non ». Celles-ci peuvent être divisées en trois catégories :

- 26% étaient critiques à l'égard de certains éléments spécifiques du traité (taille de la Commission européenne, règle de la double majorité au Conseil, extension du domaine d'application de cette nouvelle règle, dispositions relatives à la défense, à la politique commerciale commune, etc.) ;
- 20% ont invoqué des facteurs contextuels (manque de confiance dans le gouvernement, pression des élites en faveur du « oui », etc.) ;
- 16% ont mentionné le besoin de défendre l'identité et la souveraineté nationales par rapport à un traité jugé comme accroissant abusivement les pouvoirs des pays les plus importants.

Pour expliquer le « non », le rapport mentionne un sentiment naissant de pessimisme à l'égard de la situation économique et une attitude moins positive à l'égard de l'immigration. Bien que ces sujets aient été, semble-t-il, longuement abordés lors des débats tenus dans les groupes de discussion mis en place par l'institut de sondage fin juillet 2008, ils n'apparaissent pas toutefois dans le tableau résumant les raisons du « non ». Il paraît utile d'ajouter que les électeurs du « non », et ceux issus des « classes populaires » en particulier, ont souvent pris le parti de rationaliser en public leur opposition au traité quand la teneur de leur vote s'explique en réalité par des raisons « non politiquement correctes » comme le racisme, la peur de perdre son emploi au profit d'un étranger, etc.

Sans même qu'il soit besoin de prouver ce dernier point, l'enseignement essentiel du rapport est que contrairement à ce qui a été souvent écrit, la question de l'avortement, de l'harmonisation fiscale, des droits des travailleurs ainsi que la perte du droit de nommer un Commissaire européen ne semblent avoir motivé qu'une partie négligeable des électeurs du « non » avant la consultation de juin 2008.⁴ Ce n'est qu'après coup que ces questions ont émergé comme des préoccupations significatives. De manière plus surprenante, la question des droits des travailleurs et celle des services publics émergent, selon les personnes interrogées, comme les thèmes qui suscitent le plus d'inquiétudes alors même qu'ils n'ont pas suscités, à notre connaissance, de controverse particulière pendant la campagne. Une majorité de ceux qui ont voté « non » étaient persuadés que la ratification du traité de Lisbonne allait automatiquement impliquer une réduction de la taille de la Commission et mettre fin à toute représentation de l'Irlande dans le processus décisionnel européen, autoriser l'Union à légaliser l'avortement, l'euthanasie ou encore le mariage homosexuel, mettre fin au droit de l'Irlande de définir son taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés ou, plus loufoque, introduire le principe d'une conscription pour les besoins d'une future armée européenne. A défaut d'avoir motivé directement et principalement un vote négatif, ces thèmes ont suscité des

³ Citons, à titre d'exemple tout à fait symptomatique, la réponse donnée à la question « Que se passera-t-il si vous votez non ? » par la Commission sur le référendum (autorité administrative indépendante) : « Si une majorité de votants vote « non » alors la Constitution ne pourra pas être révisée et l'Irlande ne pourra pas ratifier le traité. Le traité entrera en vigueur que s'il est ratifié par tous les Etats membres. L'UE continuerait donc de fonctionner sur la base de ses règles actuelles ». Referendum Commission, Handbook on *The Lisbon Treaty*. *Get the Complete Picture*, April 2008, p. 3 (<http://www.lisbontreaty2008.ie/HandBookEng.pdf>).

⁴ Cf. S. Collins, « Lisbon Treaty faces rejection as No vote doubles in latest poll », *The Irish Times*, 6 June 2008. Dans le sondage publié dans ce journal, l'avortement ou les droits des travailleurs n'apparaissent tout simplement pas parmi les raisons mises en avant par les tenants du « non ». Et seulement 5% des électeurs indiquaient être préoccupés par la question de l'harmonisation fiscale.

inquiétudes et ont « pollué » la campagne référendaire en poussant les tenants du « oui » à démystifier l'UE et expliquer son fonctionnement actuel plutôt qu'à défendre les réformes modestes mais positives que le traité de Lisbonne se propose d'apporter au fonctionnement de l'UE.

La nature des préoccupations des tenants du « non » ne peut qu'inquiéter et amène à s'interroger sur le caractère suicidaire de l'utilisation de l'outil référendaire dès lors que les électeurs continuent de démontrer une profonde méconnaissance des règles de fonctionnement présentes de l'UE, sans parler de la composition et des pouvoirs de ses principales institutions. Cela surprend d'autant en Irlande que lors des deux référendums sur le traité de Nice, ces questions ont été largement débattues à la lumière d'inquiétudes identiques. Il semble pourtant que beaucoup de travail pédagogique reste à accomplir si l'on en croit la section du rapport dédiée à la connaissance de l'Union européenne. Seuls 21% des sondés ont été capables de répondre correctement aux 4 questions suivantes :

- (1) L'UE rassemble 15 Etats membres : Vrai ou faux ?
- (2) La Suisse est un de ces Etats membres : Vrai ou faux ?
- (3) Un Etat membre préside le Conseil de l'Union pour 6 mois : Vrai ou faux ?
- (4) Les membres du Parlement européen sont directement élus par les citoyens : Vrai ou faux ?

On notera avec intérêt que près de 37% des sondés ayant voté « oui » ont réussi à répondre correctement à l'ensemble de ces 4 questions, contre 18% de ceux qui ont voté « non », et que ces derniers n'ont pu, en moyenne, répondre correctement à plus de 2 questions sur 4. Parmi les abstentionnistes interrogés, la situation est encore plus catastrophique puisque près d'1/3 s'est avéré incapable de répondre correctement à une seule des questions ! Il est aisé dès lors de comprendre pourquoi le traité de Lisbonne, qui ne peut certes pas se lire comme un roman, a suscité tant d'analyses grotesques et que le contenu de ce dernier importe peu dès lors que la plupart des électeurs n'ont pas encore absorbé le « b.a-ba » de la construction européenne. Remarquons cependant que la grande majorité des électeurs du « oui » partagent avec ceux du « non » cette même méconnaissance du processus décisionnel européen. Ceci explique que le « oui » n'ait pas été motivé par les changements offerts par le traité de Lisbonne mais plutôt par un sentiment pro-européen.

Dernier aspect intéressant du rapport, une nette majorité de ceux qui ont voté « oui », et de manière *a priori* plus surprenante, de ceux qui ont voté « non », ont indiqué à la fois que l'UE est une « bonne chose » pour l'Irlande et leur volonté de continuer à participer pleinement à la construction européenne. A la lumière de ce souhait et le fait que le facteur décisif qui explique ce vote négatif tient essentiellement au manque de compréhension et d'information des électeurs, il est apparu très tôt qu'un second référendum serait inévitablement organisé. Mais plutôt que d'agir avec précipitation et donner l'impression de ne pas respecter le résultat du référendum, le gouvernement décida de temporiser afin de donner ne serait-ce que l'impression que toutes les options étaient sur la table jusqu'à la réunion du Conseil européen en décembre 2008.

1.2 Identification des divers scénarios de sortie de crise

Afin d'identifier et d'évaluer ces options dans un cadre relativement contrôlé, le gouvernement fut heureux de déléguer, début octobre 2008, à un sous-comité du *Joint Committee on European Affairs* du Parlement irlandais, le soin d'organiser des consultations publiques et de rédiger un rapport.⁵ Après avoir entendu plus de 110 témoins appartenant à plus de 40 organisations différentes, le sous-comité a tout d'abord distingué entre les deux choix de base qui s'offrent au pays: soit l'Irlande s'efforce de

⁵ Deux rapports d'experts ont largement guidé les travaux du sous-comité : Institute of International and European Affairs, *Ireland's Future After Lisbon : Issues, Options, Implications*, November 2008 (<http://www.iiea.com/publications/irelands-future-after-lisbon-issues-options-and-implications>); European Institute of University College Dublin, *Ireland's Future in Europe: Scenarios and Implications*, 12 November 2008 (http://www.ucd.ie/dei/DEI_report_to_Oireachtas_12_Nov_08_FINAL.pdf). Ce dernier rapport a été commandé par le sous-comité.

ratifier à nouveau le traité de Lisbonne, soit elle s'y refuse, avant de passer en revue les mérites et inconvénients de divers scénarios une fois ce premier choix effectué.⁶

Puisqu'il apparaît très rapidement, à la lecture du rapport intitulé *Ireland's future in the European Union*, que le souci essentiel du sous-comité est de maintenir « l'Irlande au cœur de l'Europe », 3 scénarios envisagés sous l'angle de la non-ratification sont jugés irréalistes ou potentiellement catastrophiques :

- (i) *L'abandon pur et simple du traité de Lisbonne.* Cette hypothèse est jugée irréaliste politiquement car une nette majorité des Etats membres ne veulent pas se contenter des réformes institutionnelles contenues dans le traité de Nice. Le rapport met en garde contre la possibilité de voir le refus de l'Irlande du traité de Lisbonne utilisé comme une excuse pour refuser tout nouvel élargissement ;
- (ii) *La renégociation du traité.* Cette hypothèse est jugée irréaliste et le sous-comité souligne, avec justesse, qu'une renégociation aboutirait vraisemblablement à la rédaction d'un traité au contenu similaire qu'il faudrait ensuite soumettre à nouveau à référendum. La suggestion de *Libertas* selon laquelle l'Union doit se doter d'un court texte constitutionnel de 25 pages – une suggestion pour le moins paradoxale pour une organisation qui ne manque jamais de critiquer le « super Etat » européen, est rejetée car susceptible de conduire à la création d'un Etat fédéral contrairement au souhait de la plupart des Etats membres ;
- (iii) *Laisser les autres Etats membres se débrouiller.* Le sous-comité souligne le risque pour l'Irlande de pousser ses partenaires à mettre en œuvre les mécanismes de coopération renforcée ou pire, voir se développer des coopérations hors UE avec le danger de se voir reléguer dans une Europe de seconde zone ou même en dehors d'une nouvelle Union constituée sans elle.

Clairement en faveur de la ratification du traité de Lisbonne, le sous-comité envisage sous cet angle 3 scénarios :

- (i) *Un nouveau référendum sur un « traité + ».* Bien qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à l'organisation d'un nouveau référendum sur le même texte, le sous-comité laisse apparaître clairement qu'il serait plus sage de voter sur un « traité + », c'est-à-dire un traité agrémenté de textes supplémentaires comme un protocole, une décision ou une déclaration, et met en garde contre la tentation de négocier un régime à la danoise au motif que cela entraînerait une perte d'influence considérable ;
- (ii) *Ratification par la seule voie parlementaire.* Exprimant des doutes sur la constitutionnalité d'une telle stratégie – ce qui apparaît au demeurant contestable mais il est vrai susceptible d'aboutir à un jugement de la Cour suprême obligeant à organiser un référendum avec l'avantage alors d'identifier les éléments du traité jugés éventuellement inconstitutionnels⁷ – et surtout sur son caractère politiquement délicat, le sous-comité rejette ce scénario ;
- (iii) *Un nouveau référendum avec retrait de l'UE en cas de réponse négative.* Soulignant qu'une majorité des Irlandais désirent demeurer dans l'UE et vu les conséquences catastrophiques d'un retrait de l'UE, le sous-comité se prononce contre ce scénario. Cette dramatisation de l'enjeu aurait toutefois le mérite de faire comprendre aux électeurs que tout vote a des conséquences sous peine de les inciter à voter « non » une première fois afin de pouvoir négocier un « meilleur deal » avant un second vote.

⁶ See Houses of the Oireachtas, Sub-Committee on Ireland's Future in the European Union, *Ireland's future in the European Union: Challenges, Issues and Options*, November 2008, pp. 45-52 (http://www.lisbontreaty.ie/files/oireachtas_sub_cttee_eu_01122008-3.pdf).

⁷ Cf. L. Pech, « Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens : obligatoire ou coutumier ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, octobre 2008 (http://www.robert-schuman.org/doc/actualites/QE-Irlande-referendum_25_09_2008_3.pdf).

2. L'obtention d'un « traité + » ou le préalable politique nécessaire avant tout second référendum

Le rapport du sous-comité a fini de convaincre le gouvernement irlandais que l'organisation d'un second référendum était de loin la solution la plus simple d'un point de vue juridique et politique. Il faisait également consensus que ne saurait être offert au peuple le même texte afin de ménager la susceptibilité des électeurs du « non ». L'objectif était désormais d'offrir un « traité + », c'est-à-dire un traité agrémenté d'un certain nombre de modifications. Restait à déterminer le contenu et le statut juridique de ces modifications.

2.1 Les engagements et autres « arrangements » obtenus par l'Irlande

Pour résumer le problème de manière schématique, la question essentielle était de savoir si le gouvernement irlandais devait convaincre ses partenaires européens de concéder au pays un régime à la danoise ou, plus modestement, renouveler ce qui avait été fait pour le traité de Nice, relativement à un certain nombre de « préoccupations » ou « inquiétudes ».

Il est utile de rappeler que le Danemark, après avoir rejeté une première fois le traité de Maastricht, s'était vu accordé une série d'exemptions en 1992. En termes juridiques, le régime spécial accordé au Danemark avait pris la forme (i) d'une décision des chefs d'Etat et de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, relative à certains problèmes posés par le Danemark en relation avec le TEU, (ii) de déclarations du Conseil européen et (iii) de déclarations unilatérales. Le texte du Traité de Maastricht ne subit aucune révision formelle. Le texte de ce qui fut appelé l'accord d'Edinburgh fut cependant déposé auprès des Nations-Unies par le Royaume-Uni mais sans jamais avoir été ratifié par les Etats membres. Ce n'est qu'avec la ratification du traité d'Amsterdam que les exemptions et clarifications obtenues par le Danemark furent finalement intégrées dans le droit primaire de l'Union. Cette manière de procéder a pu laisser songeur certains juristes et ne fut pas renouvelée lorsque les Irlandais refusèrent de ratifier le traité de Nice. Afin de convaincre ces derniers de voter une seconde fois, le Conseil européen adopta en 2002 une « simple » déclaration dite de Séville et le gouvernement irlandais émit également une déclaration unilatérale relative à sa neutralité militaire.

A l'automne 2008, pressés par les partisans du « non » qui mettaient déjà en garde contre l'obtention de garanties insignifiantes alors que les partisans du traité soulevaient le spectre d'une marginalisation du pays si l'Irlande devait adopter un régime à la danoise, le gouvernement opta pour une solution de compromis : L'obtention d'un ensemble d'engagements, décisions et déclarations mais sans demander – élément significatif – d'être exempté de l'application de certaines dispositions du traité de Lisbonne. Avec plus ou moins de bonne grâce, le Conseil européen des 18 et 19 juin 2009 fit droit aux demandes du gouvernement irlandais et adopta un ensemble d'engagements et de « garanties juridiques » destinées à répondre aux « préoccupations du peuple irlandais » avant une nouvelle consultation de celui-ci :

- (i) Le Conseil européen s'est engagé à ce que la Commission européenne continue de comprendre un national de chaque Etat membre si le traité de Lisbonne entre en vigueur ;
- (ii) Une décision relative aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne a été adoptée et le Conseil s'est engagé à « transformer » cette décision en protocole lors de la conclusion du prochain traité d'adhésion si, bien entendu, le traité de Lisbonne entre en vigueur ;
- (iii) Une déclaration sur les droits des travailleurs, la politique sociale et d'autres questions a été également adoptée ;
- (iv) Enfin, l'Irlande a émis une déclaration unilatérale qui sera associée à son instrument de ratification du traité de Lisbonne.

2.2 Analyse critique de « l'accord de Bruxelles »

Ces engagements appellent plusieurs remarques et critiques. En premier lieu, si l'accord Edinbourg de 1992 a clairement servi d'exemple à suivre, certains éléments originaux apparaissent : l'engagement de prendre une future décision sur la composition de la Commission ; l'engagement d'adopter un futur protocole reproduisant le texte de la décision relative aux préoccupations irlandaises lorsque le prochain traité d'adhésion sera conclu et soumis à ratification (le protocole devra également être soumis à ratification avec tous les risques que cela comporte) ; l'affirmation explicite que cette décision « garantit juridiquement que certains sujets qui préoccupent le peuple irlandais ne seront pas affectés par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ».

En deuxième lieu, en ce qui concerne les « préoccupations du peuple irlandais telles qu'exposées par le Premier ministre irlandais », il est assez frappant de constater le caractère plutôt subjectif de la sélection opérée par le Conseil européen, sur avis du Premier ministre irlandais. Certes, il est vrai qu'une partie de l'électorat du « non » a exprimé ses inquiétudes – à juste titre ou non – quant à l'impact possible du traité de Lisbonne sur la composition de la Commission, sur la politique fiscale, le droit à la vie, l'éducation et la famille, ainsi que la politique traditionnelle de neutralité militaire de l'Irlande et les droits des travailleurs. Cependant, il convient de remarquer que de nombreux autres sujets ont « préoccupés » les tenants du « non » : le nouveau mode de calcul du vote à la majorité qualifiée, la création d'un « super Etat » européen, le nombre jugé excessif de normes communautaires, la préservation des spécificités du système juridique irlandais, etc. Ces thèmes ne sont tout simplement pas évoqués et on comprend aisément pourquoi : ils relèvent soit du mythe soit nécessiteraient une modification du contenu du traité, ce qui obligerait à la relance du processus de ratification. Par ailleurs, les « préoccupations irlandaises » évoquées par le Conseil font fi de la raison principale qui explique le « non » du 12 juin 2008 : le caractère complexe, illisible du traité qui a rendu tout effort de compréhension de la part de l'électeur vain. Mais comme il est impossible à répondre à une telle critique sauf à doter l'Europe d'un court texte constitutionnel, ce sujet est mis sous le tapis sans d'ailleurs susciter de controverse particulière en Irlande où la question qui fâche est celle du caractère juridiquement contraignant des engagements et garanties obtenus.

Soucieux d'empêcher les tenants du « non » d'arguer que les Irlandais allaient s'exprimer à nouveau sur un texte identique, le Premier ministre irlandais a fortement bataillé sur la question de la nature et forme juridique de ces engagements et autres garanties. A son retour du Conseil européen de juin 2009, Brian Cowen n'a d'ailleurs pas manqué d'insister sur le caractère juridiquement contraignant des arrangements obtenus à Bruxelles, ce qui n'a pas été sans créer quelques confusions dans le public dans un contexte où partisans et opposants ont naturellement exprimé des vues diamétralement opposées sur « l'impact » de ces arrangements.⁸ Les engagements du Conseil sur la taille de la Commission et la transformation de la décision en protocole ne font pas partie des fameuses « garanties juridiques ». C'est évidemment le cas de la déclaration solennelle sur les droits des travailleurs qui ne fait que « confirmer » ou « souligner » un certain nombre d'évidences. De plus, juridiquement parlant, le gouvernement de tout Etat membre peut très bien refuser de consentir à ce que la décision relative aux préoccupations irlandaises soit, le jour venu, transformée en protocole ou, plus simplement encore, se montrer incapable de ratifier ce nouveau protocole. De même, l'Irlande serait sans recours juridique dans l'hypothèse, certes peu réaliste politiquement, où un nouveau gouvernement déciderait de s'en tenir à la mise en œuvre de ce qui a été décidé, dans les règles de l'art, par le traité de Nice, à savoir la réduction de la taille de

⁸ Comparer les analyses de A. Ó Snodaigh, "Clarified Lisbon Treaty the very same", *The Irish Times*, 25 June 2009 (l'auteur, porte-parole du *Sinn Féin* sur les affaires européennes, soutient que les garanties obtenues relèvent de l'illusion car le traité reste matériellement identique); G. Barrett, "Guarantees on Lisbon do change nature of vote", *The Irish Times*, 30 June 2009 (l'auteur, professeur de droit de l'UE à Dublin, relève que si le traité reste le même, les arrangements adoptés par le Conseil changent la nature du vote car les Irlandais ne voteront plus simplement sur Lisbonne mais plutôt sur un traité de Lisbonne « plus », c'est-à-dire un traité avec des éléments supplémentaires).

la Commission, un objectif d'ailleurs maintenu par le traité de Lisbonne, sauf décision contraire et unanime du Conseil qui reste à adopter. En outre, en ce qui concerne la décision relative aux préoccupations irlandaises, si celle-ci a bien entendu la nature d'un accord international qui lie les Etats membres, elle ne relève pas de droit de l'UE. Autrement dit, son contenu ne saurait prévaloir sur les dispositions des traités UE et CE telles que modifiées par le traité de Lisbonne. Une telle hypothèse de conflit est d'ailleurs rendue impossible car la décision ne fait que clarifier le contenu et l'application du traité de Lisbonne. C'est d'ailleurs ce qui explique que la décision ne nécessite pas de réouvrir le processus de ratification. Sa transformation en un éventuel protocole ne fera, en définitive, que modifier la nature juridique de la décision. Certes, une fois que les éclaircissements énoncés se verront conférer le statut de droit primaire de l'UE, les cours de l'UE devront en tenir compte dans leur interprétation du droit de l'UE et de sa validité (pour les normes de droit dérivé). En pratique, il ne faut craindre aucune révolution juridique.

En définitive, la décision relative aux préoccupations du peuple irlandais peut laisser songeur. Elle ne fait qu'énoncer, de manière plutôt embarrassante, une série d'évidences et relève plus d'un ouvrage type « Le traité de Lisbonne pour les nuls » que d'un texte juridique qui sera éventuellement annexé à la « charte constitutionnelle » de l'UE. La lecture de la déclaration solennelle sur les droits des travailleurs et de la déclaration unilatérale inspire d'ailleurs un sentiment identique. C'est à se demander s'il ne conviendrait pas, à l'avenir, de faire précéder tout nouveau traité d'un document explicatif résumant ce que le traité ne modifie pas plutôt que ce qu'il change. Il est attristant de constater que la notion de « juridiquement contraignant » est mise en avant pour masquer le fait que la décision ne contient que des dispositions qui confirment simplement ce que le traité de Lisbonne « n'affecte pas » (le droit à la vie, la compétence de l'UE dans le domaine fiscal, etc.) Peut-être ne pouvait-il en être autrement dans la mesure où les préoccupations irlandaises mentionnées par le Conseil sont largement infondées. Il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas sain d'entretenir la confusion entre la notion de « juridiquement contraignant » d'un texte et son caractère normatif pour masquer la quasi-absence d'effet juridique du texte en question. Quoiqu'il en soit, à court terme, l'objectif de pacifier le débat référendaire en Irlande, en privant les partisans du « non » de « munitions », paraît avoir été largement atteint.

3. Une possible victoire du « oui » ?

Une fois ces "garanties et assurances" obtenues, le gouvernement annonça officiellement la tenue d'un second référendum tout en prenant bien soin de souligner que c'est bien « sa victoire » au Conseil européen du 18 et 19 juin 2009 qui explique et justifie cette décision.⁹ Le 2 octobre prochain, les Irlandais devront donc s'exprimer à nouveau sur le traité de Lisbonne en répondant à la question suivante : Consentez-vous à la révision de l'article 29 de la Constitution afin de permettre à l'Etat de ratifier le traité de Lisbonne ?¹⁰

A l'heure où ces lignes sont écrites, le « oui » pourrait l'emporter et ce, pour plusieurs raisons : l'Irlande subit une récession d'une intensité rare ; le « oui » est porté par de nouveaux acteurs issus de la société civile alors que l'opposant au traité le plus charismatique et surtout le plus riche, s'est retiré du débat ; enfin, la nouvelle interprétation des règles en matière de couverture audiovisuelle de la campagne référendaire promet de limiter la diffusion des analyses les plus farfelues.

3.1 Le nouveau contexte économique

⁹ Cf. la réponse à la question "Why has the Irish Government decided to hold a second referendum on the Lisbon Treaty?" dans la section du site gouvernemental sur le traité de Lisbonne intitulé *Yours Questions Answered on the Lisbon Treaty* (<http://www.lisbontreaty.ie/questions/>).

¹⁰ Cf. Twenty-Eighth Amendment of the Constitution (Treaty of Lisbon) Bill (<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2009/4909/B4909D.english.pdf>).

Dans un éditorial consacré au second référendum en juillet 2009, *The Irish Times* a évoqué une « triste et effrayante » nouvelle réalité depuis que le traité de Lisbonne a été rejeté.¹¹ Selon ce journal de référence, la question est désormais de savoir si l'Irlande veut prendre le risque d'être financièrement isolée ou faire partie d'une Europe solidaire et plus forte.¹² Sans qu'il soit besoin d'être d'accord avec ce dernier point, il est incontestable que les Irlandais vont revoter dans un contexte économique dramatiquement différent. Outre la croissance rapide du chômage et une hausse saisissante des impôts pour répondre à une hausse non moins dramatique des déficits publics, les Irlandais ont été marqués par les révélations sur les pratiques scandaleuses ayant eu cours dans le secteur bancaire et la survie du gouvernement ne tient désormais plus qu'à un fil. La confiance que d'aucuns pouvaient détecter chez nos amis irlandais à l'heure du « tigre celtique », est désormais bien loin. Les pratiques clientélistes de la classe politique, la mainmise de certains lobbies sur le processus décisionnel et les pratiques douteuses de nombreux hommes d'affaires, que le miracle économique avait longtemps permis de masquer ou de tolérer, sont ressorties au grand jour et expliquent un changement politique majeur : pour la première fois depuis les élections locales de juin dernier, le parti *Fine Gael* a pris la place du parti *Fianna Fáil* comme le parti politique le plus important en Irlande. Il est probable que la crise économique et la peur de connaître un destin à l'islandaise permettent au « oui » de l'emporter le 2 octobre prochain.¹³ Dans un tel contexte, la question des garanties juridiques et autres assurances est peu susceptible de peser, surtout dans la mesure où Declan Ganley, leader de *Libertas*, ne sera plus là, avec ses importants et mystérieux moyens financiers,¹⁴ pour influencer sur les termes du débat.

3.2 Les acteurs en présence

Parmi les personnalités politiques, la victime la plus notable des dernières élections européennes est, en effet, Declan Ganley. On lui saura gré au moins d'avoir respecté sa promesse de ne pas faire campagne contre Lisbonne II s'il ne réussissait pas à obtenir un siège au Parlement européen. Les deux principaux porte-paroles de *Libertas*, David Cochrane et Naoise Nunn, ont appelé à voter « oui » au motif que l'Irlande a obtenu de garder le droit de nommer un membre de la Commission européenne. Parmi les autres leaders du « non » qui ont également disparu lors des élections européennes, signalons les ex-députés européens Kathy Sinnott, passionaria de la lutte contre le droit à l'avortement, et Mary Lou McDonald du *Sinn Féin*. Il s'avère, en définitive, que sur les 12 parlementaires européens élus en juin dernier en Irlande, seul Joe Higgins, du parti socialiste, a réussi à se faire élire sur un programme anti-Lisbonne.

Au niveau des partis et organisations qui ont changé d'avis, le changement le plus notable est que, pour la première fois de son histoire, le parti écologiste a décidé de faire campagne en faveur d'un traité européen. Vu sa présente impopularité, qui s'explique par son appartenance à l'actuelle coalition gouvernementale, ce changement est peu susceptible d'influencer le vote. Plus significatif est le fait que les syndicats de travailleurs et du milieu agricole ont décidé de se montrer plus respectueux de l'intérêt national en ne se servant pas du vote d'octobre prochain pour obtenir des concessions du gouvernement sur certains sujets annexes qui leur tiennent à cœur mais sans rapport avec le traité de Lisbonne.

Enfin, le plus important changement est l'apparition de nombreux groupes appartenant à la société civile et en faveur du « oui » alors que les groupes ayant soutenu le « non » demeurent identiques. Parmi les nouveaux groupes en faveur du « oui », signalons en

¹¹ Editorial, "A second Lisbon referendum", *The Irish Times*, 9 July 2009.

¹² Dans un autre éditorial, le journal met en garde contre le risque de devoir financer la dette publique à un taux plus élevé si jamais le traité de Lisbonne devait être rejeté à nouveau. Editorial, "A change in sentiment", *The Irish Times*, 27 July 2009.

¹³ Cf. également l'analyse de M. Stewart, « Le deuxième référendum irlandais sur le traité de Lisbonne », Mouvement européen, 21 août 2009 (<http://www.mouvement-europeen.eu/Le-deuxieme-referendum-irlandais-sur-le-traite-de-Lisbonne>).

¹⁴ C. Keena, "Standards inquiry turns spotlight on Ganley loan", *The Irish Times*, 23 June 2009

particulier *Ireland for Europe*¹⁵ (dont le directeur de campagne est Pat Cox, ancien président du Parlement européen et dont les membres appartiennent au milieu académique, syndical, des affaires, etc.) ; *We Belong*¹⁶ (qui a le soutien de personnalités du monde du sport, du spectacle et des affaires) ; *Generation Yes*¹⁷ (un groupe qui vise les jeunes gens) ; *The Charter Group* (à l'initiative de syndicalistes favorables à la Charte des droits fondamentaux)¹⁸ ; *Women for Europe*¹⁹ ainsi que *Ireland's Future.ie*²⁰.

3.3 Nouveaux outils de communication et nouvelles règles en ce qui concerne la couverture audiovisuelle du référendum

Afin d'informer les électeurs, le gouvernement a publié un livre blanc sur le Traité de Lisbonne²¹. Conscient des limites d'un tel outil de communication, le gouvernement a cherché à expliquer plus simplement le contenu de ce traité et surtout des garanties juridiques et autres assurances obtenues en créant un site internet (www.lisbontreaty.ie) et de manière plus innovante, en envoyant en juillet dernier une carte postale (disponible en annexe) à plus de 1.9 million de foyers. Il est cependant probable qu'une majorité des électeurs ne comprennent toujours pas – ou ne veulent pas faire l'effort de comprendre – les enjeux de la consultation. Des sondages effectués cet été indiquent certes que 60% des électeurs ont une compréhension au moins partielle du traité contre 44% juste avant le référendum de juin 2008.²² Vu sous un angle plus pessimiste, cela veut toutefois dire qu'un traité débattu avec plus ou moins d'intensité depuis près de 18 mois continue d'être mal compris ou pas compris par 40% de l'électorat...

Toutefois, avant de blâmer le gouvernement pour le caractère morne et apathique de sa campagne, il convient de rappeler que les gouvernants sont « bâillonnés » par une jurisprudence malheureuse de la Cour suprême qui interdit au gouvernement de dépenser des fonds publics pour convaincre de voter dans un sens ou dans un autre.²³ Ainsi, le gouvernement ne peut utiliser des fonds publics que pour « informer » et non pas « convaincre » les électeurs de voter dans un sens ou un autre.

Enfin, un heureux changement est intervenu en ce qui concerne la couverture médiatique de la campagne référendaire. Lors de la campagne précédente, les médias audiovisuels, imités par les organes de presse, ont souvent argué de leur obligation d'assurer un temps d'antenne identique pour chaque camp. Suite aux nombreuses critiques émises par nombre de parlementaires, la *Broadcasting Commission of Ireland* a indiqué qu'une telle interprétation était erronée.²⁴ Plutôt qu'une stricte règle d'égalité mathématique, la réglementation en vigueur n'oblige les médias qu'à assurer un traitement *équitable* sauf en ce qui concerne les partis politiques. La précédente interprétation avait permis aux opposants du traité, vu leur nombre réduit, de mieux façonner les termes du débat en passant de manière plus régulière dans les médias. L'apparition d'une stricte règle d'égalité avait suscité un autre effet pervers : l'apparition de groupes qui ne se proclamaient contre le traité que pour bénéficier de l'opportunité de diffuser des messages qui n'avaient qu'un lien fort réduit, voire inexistant avec ledit traité, sans que les journalistes ne s'en émeuvent d'ailleurs jamais. Comme l'a souligné avec justesse, Peter Sutherland, ancien commissaire européen, dans l'hypothèse où, lors d'une campagne référendaire, un camp « énonce des affirmations qui ne peuvent pas être

¹⁵ www.irelandforeurope.ie.

¹⁶ <http://webelong.ie>.

¹⁷ <http://www.generationyes.ie>.

¹⁸ www.thechartergroup.ie.

¹⁹ <http://womenforeurope.ie>.

²⁰ <http://www.irelandsfuture.ie>. N.B. J'ai contribué à la rédaction de certaines rubriques du site de ce groupe.

²¹ Distribué à 5000 exemplaires, il est également disponible en ligne : <http://www.lisbontreaty.ie/whitepaper/>.

²² M. O'Halloran, "Survey shows increased voter understanding of treaty", *The Irish Times*, 30 July 2009.

²³ Comme l'a souligné récemment Peter Sutherland, la jurisprudence *McKenna* doit être revue car elle a été interprétée non pas comme limitant mais comme excluant le droit du gouvernement de dépenser des fonds publics pour promouvoir une réponse particulière lors des campagnes référendaires. M. Hennessy, "Campaign funding restrictions criticised", *The Irish Times*, 25 July 2009.

²⁴ M. Minihan, "New referendum guidelines for commercial broadcasters", *The Irish Times*, 6 August 2009. Pour le texte complet, cf. http://www.bci.ie/documents/ref_guide_09_eng.pdf.

établies en fait ou en droit, il n'est pas inéquitable et injuste, de conclure qu'une affirmation donnée n'est pas prouvée et d'agir en conséquence en ne lui faisant pas bénéficier d'un égal temps d'antenne. C'est là l'essence de la responsabilité éditoriale ».²⁵

Cette nouvelle interprétation de la réglementation relative à la couverture audiovisuelle des campagnes référendaires aboutira sans nul doute à améliorer la qualité du débat. Même s'il nous faut la regretter, la décision gouvernementale d'abolir le *National Forum on Europe* en avril 2009, bien que justifiée officiellement par la crise économique, participe également de cette nouvelle volonté des parlementaires irlandais de ne pas offrir aux opposants non élus de la construction européenne, une plate-forme qui leur procure une certaine légitimité aux yeux de public.²⁶ Cet organe indépendant du gouvernement, mis en place après l'échec du premier référendum sur le traité de Nice, avait, il est vrai, dans un souci d'équité et de neutralité, contribué à la propagation d'un certain nombre de mythes par des personnes n'ayant aucun mandat électif ou expertise professionnelle particulière et qui, généralement, ne représentaient les vues que d'un nombre infime de personnes.

En définitive, la rentrée s'annonce à la fois périlleuse pour le gouvernement et pour le pays dans son ensemble. Certains évoquent une crise sans précédent depuis la fondation de l'Etat irlandais en 1922. Dans un tel contexte, il est envisageable que le « oui » puisse l'emporter, ne serait-ce qu'en raison de la crainte des Irlandais de connaître un destin à l'islandaise. Mais ce n'est là que la décision la moins douloureuse à prendre pour un pays qui avait fini par croire au caractère irréversible de son miracle économique.

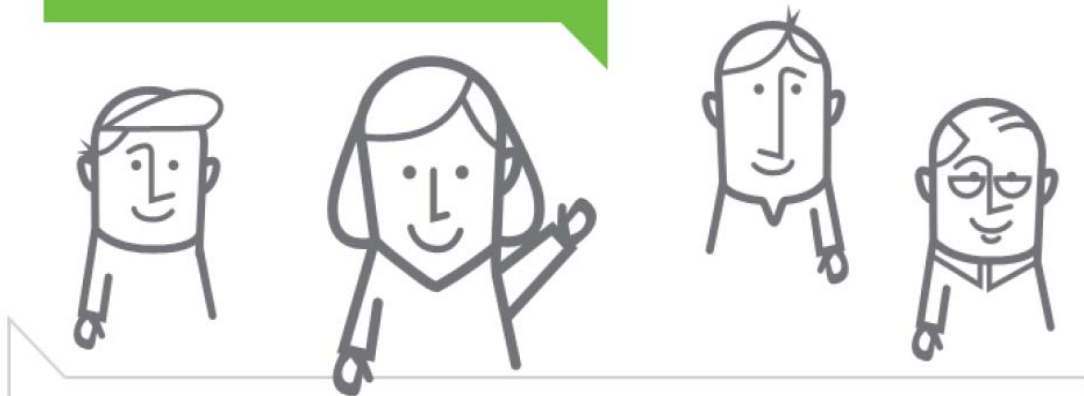
²⁵ M. Hennessy, "Campaign funding restrictions criticised", *The Irish Times*, 25 July 2009.

²⁶ J. Smyth, "Risky ploy ahead of our biggest foreign policy decision in years", *The Irish Times*, 21 April 2009.

Annexe : Carte postale du gouvernement irlandais sur les engagements et garanties juridiques obtenus du Conseil européen en juin dernier.

Who's got a question?

How have Ireland's concerns been met?



Lisbon Treaty – Update

The Government, after discussions with all EU Member States, has ensured that when the Irish people vote on the Lisbon Treaty later this year, it will come with additional legal guarantees and assurances to address their main concerns.

It has now been confirmed by the EU that:

- Ireland, and all other Member States, will keep a Commissioner
- Ireland will remain in control of its own tax rates
- Irish neutrality will not be affected – no conscription, no defence alliances
- Ireland retains control of sensitive ethical issues such as abortion
- Workers' rights and public services are valued and protected in Ireland and across the EU

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.