



European
University
Institute

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

RSCAS Policy Papers

RSCAS PP 2007/01

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

Paolo Ponzano, Jacques Ziller and Samuele Pii

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE
ROBERT SCHUMAN CENTRE FOR ADVANCED STUDIES

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

PAOLO PONZANO, JACQUES ZILLER AND SAMUELE PII

This text may be downloaded only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).
Requests should be addressed directly to the author(s).

If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or other series, the year and the publisher.

The author(s)/editor(s) should inform the Robert Schuman Centre for Advanced Studies at the EUI if the paper will be published elsewhere and also take responsibility for any consequential obligation(s).

ISSN 1830-1541

© 2007 Contributors

Printed in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy
<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://cadmus.eui.eu>

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

The Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), directed by Stefano Bartolini since September 2006, is home to a large post-doctoral programme. Created in 1992, it aims to develop inter-disciplinary and comparative research and to promote work on the major issues facing the process of integration and European society.

The Centre hosts major research programmes and projects, and a range of working groups and ad hoc initiatives. The research agenda is organised around a set of core themes and is continuously evolving, reflecting the changing agenda of European integration and the expanding membership of the European Union.

Details of this and the other research of the Centre can be found on:

<http://www.eui.eu/RSCAS/Research/>

Research publications take the form of Working Papers, Policy Papers, Distinguished Lectures and books. Most of these are also available on the RSCAS website:

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>

The EUI and the RSCAS are not responsible for the opinion expressed by the author(s).

The Policy Paper Series

The Policy Paper Series of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies complements its Working Papers Series. This series aims to disseminate the views of a person or a group on a particular policy matter, specifically in the field of European integration.

The European University Institute and the Robert Schuman Centre for Advanced Studies are not responsible for the proposals and opinions expressed by the author(s).

The aim of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies is to contribute to the public debate by offering views and opinions on matters of general interest.

Abstract

Ce *Policy Paper* contient les actes du colloque organisé par le Centre Robert Schuman de l'IUE le 9 février 2007 en coopération avec le Mouvement Fédéraliste Européen et la Représentation de la Commission européenne à Rome. Le colloque avait pour objectif d'examiner la problématique du référendum européen en tant que solution alternative à des referenda nationaux décidés unilatéralement par certains gouvernements pour la ratification du nouveau Traité qui pourrait être appelé à remplacer le Traité Constitutionnel signé à Rome le 29/10/2004, rejeté par voie référendaire dans deux Etats membres (France et Pays-Bas).

Le colloque a d'abord examiné la légitimité démocratique de referenda nationaux pour la ratification d'un Traité européen qui exige l'unanimité des Etats membres pour entrer en vigueur. Une large majorité des participants ont partagé l'opinion du prof. Andreas Auer selon laquelle les décisions nationales d'organiser un référendum sur la ratification d'un Traité européen sont contestables du point de vue de la démocratie car les électeurs d'un seul Etat membre décident en fait pour l'ensemble des 500 millions de citoyens européens sans pouvoir porter la responsabilité globale pour les conséquences de leur décision.

Par la suite, les participants ont examiné les possibilités juridiques et pratiques d'organisation d'un référendum consultatif au niveau européen, en vue de la ratification d'un nouveau Traité européen, sur la base d'une décision prise par les Institutions européennes ou, de manière coordonnée, par les gouvernements des Etats membres. Cet examen a montré que la base juridique la plus solide pour introduire le mécanisme référendaire en droit européen serait probablement l'art. 22 du TCE. Toutefois, cet article requiert non seulement une décision unanime du Conseil sur proposition de la Commission, mais également une ratification de la part de tous les Etats membres. Dans ces conditions, les participants ont exploré l'idée alternative d'une coordination des procédures de ratification au niveau européen, du moins pour ce qui concerne la date de la consultation populaire éventuelle et la question posée, dans ce cas, aux électeurs. Une telle solution pourrait prendre la forme d'une simple coordination des procédures de ratification (parlementaire ou référendaire) au niveau européen, ou celle d'une sorte de "coopération renforcée" entre certains Etats membres en matière de référendum, telle que suggérée par le prof. Jacques Ziller.

Keywords

Référendum européen, referenda nationaux, référendum consultatif, Traité européen, Constitution européenne, Traité constitutionnel, ratification, citoyens, gouvernements, Etats membres, Union européenne, coordination des procédures, unanimité

Abreviations

CED – Communauté Européenne de Défense

CIG (IGC) – Conférence Intergouvernementale

Const. (Cost.) – Constitution (nationale)

EEE – Espace Economique Européen

IUE (EUI) – Institut Universitaire Européen

JO – Journal Officiel

LF – Loi Fondamentale

MFE - Mouvement Fédéraliste Européen

OMC – Organisation Mondiale du Commerce

PE – Parlement Européen

PESC – Politique Etrangère et de Sécurité Commune

RE – Référendum Européen

TC – Traité Constitutionnel (signé à Rome le 29 octobre 2004)

TCE (CE) – Traité instituant la Communauté Européenne (Traité de Rome, 25 mars 1957)

TUE – Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht, 7 février 1992)

UE – Union Européenne

UKIP – United Kingdom Independence Party

TABLE OF CONTENTS

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

* * *

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

Introductions

Jacques Ziller, Paolo Ponzano, Guido Montani et Pier Virgilio Dastoli

1) J. Ziller

Le colloque dont les actes sont publiés dans le présent 'Policy Paper' du Centre Robert Schuman est dû à une initiative conjointe de la Représentation à Rome de la Commission européenne, dirigée par Pier Virgilio Dastoli, du Mouvement Fédéraliste Européen (MFE), et du Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire Européen. Le Centre Robert Schuman est le centre de recherches interdisciplinaires de l'IUE, qui rassemble juristes, politologues et sociologues, historiens et économistes. Paolo Ponzano, en sa capacité de « fellow » du Centre Robert Schuman, où il passe une année sabbatique, a eu l'idée d'organiser cette rencontre sur le référendum européen à Fiesole dès septembre 2006. C'était une initiative particulièrement bienvenue en termes de calendrier, puisque cette rencontre s'est déroulée, le 9 février 2007, à un moment où la chancelière allemande a annoncé, comme d'autres acteurs importants de la politique européenne, que « la pause de réflexion est terminée », à un moment donc, où enfin la réflexion recommençait. L'objet de cette rencontre n'était pas le contenu du traité constitutionnel, signé à Rome le 29 octobre 2004. Nous pensions déjà à ce moment qu'il n'y avait plus guère de chances pour que le traité entre en vigueur dans la formulation signée à Rome le 29 octobre 2004. L'on pouvait souhaiter qu'il soit ratifié par tous les Etats membres tout en étant réalistes, et donc en reconnaissant qu'il y avait peu de chances qu'il le soit. L'idée de cette rencontre s'inscrivait plutôt dans la recherche de meilleures procédures pour l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, ou peut-être d'un autre traité qui pourrait être bientôt adopté.

Cela conduisait directement à l'idée de revenir sur la thématique du référendum européen, qui avait été explorée à fond de manière très précise par un certain nombre de participants à notre colloque, en reprenant cette thématique dans la perspective d'une possibilité d'applications dans les années qui viennent. Il ne s'agissait donc pas de refaire un travail universitaire qui avait été déjà fait. Il s'agissait de voir dans quelle mesure il était possible d'explorer une solution pour les prochaines révisions des traités, pour les prochains traités européens.

Comment un référendum européen pourrait-il permettre de surmonter un certain nombre de problèmes actuels, et en particulier de donner une réponse à la question de la légitimation démocratique des réformes des traités, sans reproduire les problèmes que l'Union européenne a connus plusieurs fois avec les référendums, c'est-à-dire la disparité des procédures dans les dates, dans les thématiques, dans les questions posées selon les Etats membres, du fait que certains choisissent de faire un référendum et d'autres pas? Voilà en quelques mots la question centrale de nos discussions.

2) P. Ponzano

Lorsque nous avons eu, les trois organisateurs, c'est-à-dire le Mouvement Fédéraliste Européen dans la personne du prof. Guido Montani, le Bureau de Rome de la Commission européenne et le Centre Robert Schuman, en septembre de l'année passée l'idée de discuter la problématique du référendum européen, on n'était pas dans la situation où nous sommes aujourd'hui. A ce moment-là il n'y avait que deux ou trois prises de position, celles de l'ancien chancelier autrichien Schlusser et de l'actuel premier ministre italien Romano Prodi, qui dans son discours au Parlement européen le 1er février 2006 avait parlé en faveur d'un référendum européen. Aujourd'hui nous sommes dans une situation autre, quelques mois après la discussion sur un éventuel référendum européen a pris une certaine allure, dans la mesure où plusieurs leaders politiques européens se sont prononcés en faveur d'une consultation populaire au niveau européen, voire d'un référendum qui aurait lieu en même temps que

les élections européennes. Il y a une discussion qui se fait aujourd'hui de manière plus importante et plus approfondie que ce n'était le cas il y a quelques mois. Evidemment le référendum européen n'est pas pour nous une question en soi, à savoir l'introduction d'un instrument de démocratie directe dans le droit européen. Comme le professeur Auer le dira dans son introduction, nous avons les actes du colloque de Strasbourg en 1997 qui sont encore aujourd'hui une des plus exhaustives analyses en matière de démocratie directe et d'introduction du référendum européen en droit européen. Les conclusions de ce colloque étaient justement que cette perspective n'était pas immédiate, il fallait un certain temps. Par contre, ce qui résultait du colloque de 1997 était que le référendum européen aurait pu être utilisé comme antidote, ce qui est le cas aujourd'hui, à des référendums nationaux qui n'auraient pas été en faveur d'un traité de révision constitutionnelle. En d'autres mots la révision des traités, qui ont déjà été appelés par la Cour de justice comme étant la Charte constitutionnelle de l'UE, aurait peut-être justifié un référendum ad hoc; donc ce que nous allons examiner aujourd'hui c'est plutôt la problématique du référendum spécifique pour un projet de révision des traités actuels. Cet après-midi, on va en discuter de manière plus approfondie, mais d'après les informations qui nous parviennent des discussions entre la présidence allemande et les représentants de tous les Etats membres qui sont impliqués dans le processus de relance du traité constitutionnel, et suite à la réunion de Madrid d'il y a quelques jours, l'on croit savoir, comme dirait l'Agence Europe, que les discussions portent sur l'idée de repartir sur la base du traité constitutionnel actuel, en supprimant probablement certains éléments qui sont présents dans le texte actuel, mais probablement en ajoutant aussi d'autres éléments, que ce soit la politique énergétique, le changement climatique etc. Donc, si nous partons de l'idée que le nouveau traité ne sera pas uniquement quelque chose qui change la mécanique institutionnelle et qui pourrait à la rigueur faire l'objet d'un vote des parlements des Etats membres, si nous partons de l'idée que, par contre, on va reprendre tout ce qui est essentiel dans le texte actuel (et on va peut-être y rajouter quelque chose d'autre), il est très difficile de s'imaginer qu'on arrive à convaincre toutes nos opinions publiques de faire ratifier ce nouveau texte sur la base d'une procédure exclusivement parlementaire. Je n'exclus pas qu'on arrive à une telle conclusion, mais pour l'instant il faut se poser la question de savoir s'il y aura encore des référendums nationaux. Nous savons qu'il y aura un référendum juridiquement obligatoire en Irlande et un autre référendum obligatoire non pas en droit, mais au plan politique au Danemark car le gouvernement n'a pas la majorité des 5/6 au Folketing, donc il faut se poser la question suivante: si on recommence sur un nouveau traité avec des référendums pays par pays sans coordination on risque d'aboutir à la même impasse dans laquelle nous sommes aujourd'hui. Comme dit le dicton «errare humanum est, perseverare diabolicum», je crois que répéter le même exercice de référendum pays par pays n'est pas ce qu'il faudrait souhaiter pour un nouveau texte qui ressemblera beaucoup à celui qu'on a rejeté en France et aux Pays-Bas. Cela vaut la peine d'examiner cette problématique. Vous savez que certaines idées ont besoin d'un certain temps pour devenir crédibles. Si je prends le colloque de 1997 je retrouve l'idée d'un droit d'initiative pour les citoyens, à ce moment-là on pensait que c'était une idée irréaliste et pourtant nous avons aujourd'hui l'article 47/4 du traité constitutionnel qui a prévu le droit d'initiative des citoyens. Donc nous sommes là pour examiner cette problématique, ce n'est pas évidemment nous, vous en tant que professeurs, ce n'est pas à nous de dire si le référendum est praticable, cela revient aux leaders politiques d'exploiter ou non cette possibilité, mais c'est à nous de dire quelles sont les contraintes et les possibilités, que ce soit en droit national ou en droit européen, pour arriver à la solution du référendum européen.

3) *G. Montani*

Le Mouvement Fédéraliste Européen, le mouvement d'Altiero Spinelli, a conçu l'idée d'organiser ce colloque, avec l'aide de M. Ponzano, l'année dernière, à l'occasion de la visite du Président de la République M. Napolitano à Ventotene. Je voudrais ici remercier M. Ponzano pour son travail.

L'année dernière peu de monde pensait qu'il fallait faire un référendum européen. Aujourd'hui le referendum européen est une hypothèse que l'on accepte de discuter. C'est, quand même, un pas en

avant. En particulier, il est important de commencer à en discuter les aspects juridiques, même si les difficultés majeures se placent sur le plan politique.

Un référendum européen sur la Constitution européenne est sans doute très difficile à réaliser. Mais je voudrais clarifier quelle est l'hypothèse sur laquelle le MFE travaille. Le MFE a le seul objectif de l'unité politique de l'Europe, comme premier pas pour dépasser la division de l'humanité en Etats souverains. Nous n'en avons pas d'autres. Aujourd'hui, après la disparition de l'Union Soviétique et l'élargissement de l'UE aux pays de l'Europe de l'Est, dans un cadre dominé par les problèmes de la mondialisation, l'Europe est entrée dans une nouvelle phase politique de son histoire. Désormais nous ne sommes plus à la fondation, à l'idée de la paix franco-allemande. Tout cela est acquis. Le défi pour l'Europe c'est celui d'exister comme un sujet politique mondial. Pour exister, il faut avoir un gouvernement démocratique européen, avec des compétences en matière de politique étrangère, qui lui permettent de développer une politique de paix et de développement durable dans le monde. L'Europe doit avoir l'ambition de parler au monde avec une seule voix. Pour cela il faut avoir non seulement un ministre des Affaires étrangères, mais aussi un premier ministre. Avec la mondialisation, les problèmes économiques aussi ont une dimension mondiale. L'avenir du modèle social européen, par exemple, dont on a beaucoup discuté aujourd'hui, n'est pas seulement une question de politique intérieure en Europe. C'est aussi un problème concernant son rôle dans le monde, parce que la capacité de garantir le bien être des citoyens européens dépend aussi des politiques commerciales mondiales. Ce n'est que dans le cadre des organismes mondiaux, comme l'OMC, que l'on peut véritablement défendre le modèle social européen.

Les fédéralistes pensent que l'Europe ait besoin d'une Constitution. Pour cela, nous avons lancé une campagne pour une Constitution fédérale européenne à partir de la moitié des années '90. L'Europe a besoin d'une Constitution parce que, sans Constitution, les citoyens européens ne peuvent pas avoir un gouvernement démocratique de l'UE. La Constitution c'est le moyen pour lier les citoyens aux institutions européennes, pour donner une légitimité démocratique aux institutions européennes. La Charte des droits fondamentaux est nécessaire pour montrer aux citoyens européens quels sont leur droits et leurs devoirs. Il faut dépasser l'Europe de la coopération intergouvernementale pour bâtir une Europe dans laquelle les décisions sont prises sur une base démocratique. L'élection du Parlement Européen ne suffit pas, parce que il faudrait avoir aussi soit un cadre juridique clair, soit une claire division des pouvoirs. C'est pour cela qu'après les « non » français et hollandais à la Constitution européenne, nous avons affirmé que la Constitution n'est pas morte. Il y a un besoin profond de dépasser le clivage entre les citoyens et les institutions. Nous avons fait une expérience semblable avec la monnaie européenne. Il s'agit d'une bataille qui a duré 30 ans (le Plan Werner a été proposé en 1970). Comme il a fallu trente ans pour faire la monnaie européenne, on ne peut pas exclure qu'il faudra trente ans aussi pour donner une Constitution à l'Europe. Peut-être, nous n'aurons aucune possibilité de faire la Constitution européenne dans cette phase de l'histoire. En affirmant que la Constitution européenne n'est pas morte, nous voulons souligner que la Constitution européenne ne peut pas sortir de l'horizon de l'Europe. Le problème de la légitimité démocratique des institutions européennes a été posé. Il est là, dans le cas même que l'on aboutisse à un mini-traité.

Je vais conclure en disant que nous sommes ici surtout pour écouter les jugements et les conseils que les juristes nous donneront pour avoir un référendum européen. Le MFE se propose de lancer une campagne pour collecter un million de signatures sur un Appel demandant un référendum européen à l'occasion des prochaines élections européennes en 2009. Dans cette phase, notre tâche n'est pas de changer le texte du traité constitutionnel. Il nous semble raisonnable de soutenir une solution comme celle qui fait l'objet du Plan A+ présenté par le vice-président du Parlement européen, M. Onesta, qui fait aussi partie de l'intergroupe fédéraliste au PE. Le Plan A+ propose de séparer la partie constitutionnelle des autres parties du traité. L'on pourrait ainsi envisager la ratification de la seule partie constitutionnelle moyennant un référendum européen, tandis que l'on pourrait établir une autre procédure, plus simple, par voie parlementaire, pour changer la partie III et les autres parties non constitutionnelles. Il nous semble que cette hypothèse soit raisonnable parce qu'aujourd'hui le

véritable problème ne concerne pas le contenu du traité constitutionnel – il est difficile de changer les équilibres politiques de la Convention et ouvrir la boîte de Pandore – mais la procédure de ratification. En effet ce qu’a dit M. Ponzano me semble très correct: la véritable alternative est celle entre des référendums nationaux non coordonnés entre eux ou un référendum européen.

4) P.V. Dastoli

D’une part je dois expliquer les raisons pour lesquelles la Représentation en Italie de la Commission européenne a décidé de soutenir ce séminaire, je pense que cela rentre dans les fonctions que nous avons qui sont celles d’aider toutes les réflexions qui concernent l’avenir de l’Europe et par ailleurs, comme vous le savez, la Commission a mis l’accent depuis un certain temps, après surtout les référendums en France et aux Pays Bas sur la nécessité d’écouter beaucoup plus l’opinion publique et le référendum fait partie des instruments pour donner la possibilité aux citoyens de s’exprimer. C’est un instrument privilégié pour donner la possibilité aux citoyens de s’exprimer, mis à part, évidemment, les instruments de la démocratie représentative que quelqu’un a appelée la démocratie intermittente, tandis que l’instrument référendaire donne la possibilité aux citoyens de s’exprimer directement sur des thèmes qui les concernent. Nous nous plaçons dans le cadre de la stratégie de communication de la Commission en soutenant une série de réflexions sur ce thème que je pense, en voyant les personnalités qui sont autour de la table, sera fort utile dans le cadre du débat actuel sur la Constitution européenne. Celui-ci, comme vous dites, vient d’être relancé même si je dois dire que je suis d’accord sur le fait qu’il faut mettre fin à la pause; mais il y a quelqu’un qui a dit « mettre fin à la pause ne veut pas dire commencer la réflexion » parce que depuis des années nous avons suivi le chemin de la construction européenne comme ici à Florence, il y a quelques semaines, le président Ciampi a dit que le moment est venu des décisions, peut-être plus que des réflexions. Mais ça c’est une affaire qui concerne la responsabilité des gouvernements et pas la nôtre. Je voudrais aussi rappeler que en parlant du référendum on ne parle pas de quelque chose qui est tout à fait nouvelle. Peut-être c’est utile du point de vue historique de rappeler que l’idée du référendum européen avait été lancée par Altiero Spinelli en 1986, plus ou moins, en disant que le chemin de la Constitution européenne devait passer via la possibilité de demander aux citoyens dans leur ensemble de s’exprimer sur la perspective constitutionnelle de l’UE, même si Spinelli à l’époque avait mis l’accent plutôt sur un référendum ayant le but de donner mandat constituant au Parlement européen que pour s’exprimer sur un texte d’une Constitution. Mais, évidemment, cette idée de Spinelli était liée aussi au résultat qui avait eu son projet de traité sur l’Union Européenne, idée qui avait été par la suite soutenue par le Parlement européen avec une déclaration écrite; les règles du Parlement européen prévoient que la majorité des parlementaires européens peuvent signer la déclaration qui, si elle est signée par la majorité des députés, est considérée comme un texte du Parlement européen. Donc en 1989, la majorité des députés européen avaient souscrit un texte demandant un référendum européen, à la suite de cette demande du Parlement européen, l’Italie avait adopté une loi constitutionnelle permettant la convocation d’un référendum à caractère consultatif, mais, par l’adoption d’une loi constitutionnelle permettant aux citoyens italiens de voter aux élections européenne de 1989 pour l’idée d’un mandat constituant le Parlement européen, la même idée avait été lancée en Belgique par un leader politique belge Guy Spitaels, mais qui n’a pu avoir un résultat concret parce que finalement en Belgique on n’est pas arrivé à un accord sur cette proposition, et que plus récemment l’idée de référendum européen fortement circulée dans les milieux de la Convention. Il y a eu beaucoup d’organisations gouvernementales qui ont soutenu cette idée tout au long des travaux de la deuxième Convention, et que, si mes souvenirs sont bons, la majorité des membres de la Convention avaient signé un texte soutenant l’idée d’un référendum. Ce texte existe et aussi la signature, donc il suffirait dans les dossiers qui feront suite à notre séminaire de mettre en annexe ce texte adopté par la Convention européenne ¹ et une des propositions de la Convention était liée à l’idée que c’était dans l’intérêt même des gouvernements

¹ Voir dans l’intervention du prof. A. Weber note 10, page 20.

nationaux de souscrire l'idée de référendum. Evidemment, un référendum européen donne la possibilité d'ouvrir une discussion sur la Constitution, en mettant l'accent sur les éléments et sur les principes ou sur les raisons européennes de la Constitution et pas sur des raisons à caractère national, qui ont été largement derrière les discussions qui ont eu lieu après la signature de la Constitution à Rome, nous savons combien les raisons nationales ont pesé sur le résultat du référendum en France. Et donc l'idée de soutenir un référendum européen était de faire quelque chose dans l'intérêt même des gouvernements nationaux pour obtenir l'accord des citoyens sur une décision à caractère européen et pas sur un ensemble de décisions à caractère national. Par ailleurs avait été soutenue aussi l'idée que il fallait trouver un moment où tout le monde pouvait s'exprimer sur un texte, c'était l'idée qui avait été lancée il y a longtemps par Emanuele Gazzo, qui, je ne me rappelle plus à l'époque de quel traité, il avait lancé l'idée de choisir une semaine ou une période où toutes les ratifications soient faites au même temps pour mettre l'accent sur le caractère européen d'une décision de ce genre. Alors, pour dire que c'est un long chemin, celui aussi du référendum, qui parfois il y a des idées qu'on peut considérer comme utopistes, mais qui parfois sont réalisées. Par exemple, même l'idée d'une Convention, vous vous rappelez bien que quand on devait convoquer la deuxième Convention pendant plusieurs mois un certain nombre de gouvernements avec, je dirais, une fermeté très consistante s'était opposé à l'idée de convoquer une deuxième Convention a vu le jour avec le résultat que nous considérons comme résultat beaucoup plus positif des résultats auxquels est arrivée la Conférence intergouvernementale. Aujourd'hui je pense qu'il est tout à fait utile de réfléchir sur cette question qui évidemment doit être liée à la solution qu'il faut donner à l'impasse créée sur la Constitution et donc cet élément de réflexion à caractère juridique et politique peut aider les gouvernements nationaux, le Parlement européen et la Commission et les autres Institutions à trouver une solution à cette impasse. En tant que responsable de la Commission en Italie, évidemment, je ne pouvais pas m'exprimer sur le contenu, parce que la Commission européenne n'a pas pris de position sur cette question et donc je devrais me taire, mais je pense que c'est une réflexion très utile et j'espère qu'en dehors de ce petit cercle il y aura d'autres qui vont suivre avec attention les réflexions que nous entamons aujourd'hui.

I - Problématique générale d'un referendum européen

Interventions liminaires de A. Auer et D. Sidjanski sur les conclusions du Colloque de 1997 et la problématique

5) A. Auer

Je dois vous remercier de m'avoir donné l'occasion de reprendre un thème qui nous est cher au Centre de recherche sur la démocratie directe de l'Université de Genève et sur lequel nous travaillons effectivement depuis un certain temps. Vous m'avez demandé de reprendre les conclusions du colloque « Le référendum européen » qui s'est tenu en 1997 à Strasbourg. Je précise d'emblée que je n'ai pas l'intention de résumer les recherches que nous avons faites à l'époque. L'idée d'un colloque sur le référendum européen est née en 1995 lors d'une discussion informelle que j'avais avec Jo Weiler. Deux ans plus tard le Centre sur la démocratie directe a mis sur pied ce colloque à Strasbourg. Le doyen Georges Vedel y participait et je me souviens bien qu'il était très sceptique sur l'idée d'un référendum européen, estimant qu'elle était nettement prématurée. C'est comme dans une course à vélo, disait-il, où la tête de course a pris une telle avance qu'elle commence à se poser la question si le peloton suit, ou si elle s'est trompée de route. Aujourd'hui, le peloton a bien rattrapé la tête de course, car le référendum européen n'est plus une chimère, n'est plus un jeu intellectuel, mais une perspective qui commence à être prise au sérieux.

Je souhaite vous présenter une analyse qui part du constat que l'UE a un gros problème avec la démocratie directe, qu'elle se trouve dans une impasse à la fois en ce qui concerne l'approfondissement et en ce qui concerne l'élargissement et que, dans les deux cas, c'est bien la démocratie directe qui est à l'origine du problème. Les référendums français et hollandais de mai et juin 2005 ont signifié un arrêt du processus de ratification du traité constitutionnel. Et la modification de la Constitution française qui a eu lieu en octobre 2005 pour introduire un nouveau type de référendum obligatoire dans la Constitution française, s'agissant de l'adhésion de nouveaux membres à l'UE, a bloqué ou constitue en tout cas une menace de blocage sérieux pour l'élargissement. De sorte que, quelque part, l'attitude de l'UE à l'égard de la démocratie directe pourrait presque être qualifiée de schizophrène, dans le sens où elle tolère la démocratie directe à la périphérie, sous la forme des référendums nationaux portant sur des questions d'intégration, où pourtant elle ne peut que lui nuire, tout en excluant la démocratie directe du centre, c'est-à-dire du cœur même des institutions européennes, où elle pourrait lui conférer un certain avantage.

La figure du référendum national sur des questions d'intégration européenne est une invention française. C'est le président Pompidou qui, le premier, a utilisé cet instrument, en 1972, pour poser au peuple français la question de savoir si la Grande Bretagne, le Danemark, la Grèce devaient être admis au sein de la Communauté. Depuis lors, nous avons eu 45 référendums nationaux portant sur des questions d'intégration européenne. Il y a différentes catégories de ces référendums.

Une première catégorie de référendum national européen est le référendum d'adhésion. Ils sont devenus la règle: un Etat soumet à ses propres électeurs la question de savoir s'il veut rejoindre l'UE ou la Communauté européenne. L'institution est née également en 1972 au Danemark, en Irlande et en Norvège. Elle s'inscrit tout à fait dans la perspective d'une continuation du processus de construction européenne, qui signifie que c'est le peuple du pays candidat qui décide de l'adhésion ou de la non adhésion. A l'exception de Chypre, de la Roumanie et de la Bulgarie, tous les pays qui sont devenus membres de l'UE depuis 1995 ont choisi la voie référendaire.

La deuxième catégorie de référendum national européen, bien plus problématique, est le référendum dit d'intégration, qui porte sur la ratification d'une modification des traités ou l'adoption

d'un Traité constitutionnel. L'idée est née en 1972 au Danemark dans un contexte parlementaire particulier et en Irlande suite à une décision de la Cour suprême. Depuis lors ce phénomène s'est beaucoup développé. Or, si je peux me permettre de lancer une thèse un peu provocatrice, je dirai que les référendums d'intégration ne sont ni particulièrement européens, ni vraiment démocratiques. Ils ne sont pas particulièrement européens parce que c'est un référendum qui a lieu selon les règles nationales, donc dans un contexte géographique, politique et juridique exclusivement national. Ils ne sont pas vraiment démocratiques, car comment justifier que le peuple français ou hollandais puisse prendre une décision qui s'impose de plein droit aux 17 Etats membres et qui concernent 500 millions de citoyens? Autrement dit, en raison notamment de la règle de l'unanimité, la ratification d'une révision des traités fondateurs compte parmi les (rares) questions qui ne devraient être soumises au vote du peuple. La démocratie directe comporte des limites structurelles. Nous avons appris cela en Suisse ces récentes années, avec le vote populaire sur les naturalisations que le Tribunal fédéral a jugé inconstitutionnel, en raison du danger de discrimination qu'il comporte. Je crois que c'est un peu la même chose avec la question de la ratification des modifications des traités ou l'adoption d'une Constitution européenne. Pourquoi? Le peuple est un organe particulier. C'est un organe qui ne se prononce que sur une question qui lui est posée par un autre organe de l'Etat. Il est donc à la fois suprême et dépendant. Il agit dans une composition qui n'est jamais complète (abstentionnisme) et à travers l'addition des citoyens qui participent au scrutin, qui ne sont jamais les mêmes. Bref, le peuple est un organe qui n'est pas responsable, qui n'est pas *accountable*. Le peuple ne peut pas être responsable, parce que il se prononce à travers la majorité des citoyens votants, qui est difficilement prévisible, et parce que chaque citoyen a le droit de voter comme il veut, dans le respect du secret de vote. Je n'ai pas besoin de dire à qui que ce soit pourquoi j'ai voté « non » ou pourquoi j'ai voté « oui », de sorte que la question de savoir si « oui » ou « non » une révision des traités peut être acceptée est prise par un organe qui ne peut pas être tenu pour responsable.

Pourquoi alors, me demanderez-vous, le peuple comme organe de l'Etat peut-il prendre des décisions importantes au sein d'un Etat, mais ne pourrait plus les prendre dans le contexte de l'intégration européenne dans lequel l'Etat n'est qu'un maillon dans la chaîne de l'unanimité qui doit être atteinte pour obtenir une révision des traités? Je crois que c'est la notion de *accountability* qui doit être creusée. Quand le peuple prend des décisions sur la révision de la Constitution ou sur l'adoption de lois dans un Etat, il n'est pas responsable et c'est très bien, parce qu'il s'agit de l'organe suprême de cet Etat, qui a une légitimité supérieure à celle de tous les autres organes. En même temps les conséquences de ces décisions prises par les citoyens sont supportées par la société civile de la collectivité qui est concernée. C'est comme si l'absence de responsabilité était compensée par la légitimité accrue et par le relais de la société civile. Or, dans le cadre de la ratification du Traité constitutionnel, la voie du peuple dans un Etat membre ne vaut pas plus, n'est pas plus légitime, que la voix du parlement dans un autre. Le « non » du peuple français n'est pas plus légitime que le oui du Bundestag allemand. Le peuple français est peut être le souverain français, mais ce n'est pas le souverain européen. Le peuple hollandais peut être l'organe suprême dans l'ordre juridique hollandais, mais il ne l'est pas au sein de l'Union européenne. Donc le peuple n'a pas cette légitimité supplémentaire dans le cadre de la construction européenne qu'il a et qu'il doit avoir au niveau interne. Donc, je me demande s'il n'y a pas, de la part de l'UE, un laisser-aller fautif d'avoir toléré et de continuer à accepter que des Etats posent la question de la ratification des traités à leurs propres corps électoraux. La démocratie compte parmi les quatre principes sur lesquels l'UE est fondée et qui sont communs aux Etats membres (art. 6 al. 1 TUE). En même temps, l'UE doit respecter l'identité nationale de ces derniers (art. 6 al. 3 TUE). Ces deux règles sont équivalentes et pourtant, dans la pratique, la seconde prime régulièrement la première: chaque fois que la souveraineté des Etats membres est en cause, le principe démocratique doit céder le pas. Et c'est ainsi que l'UE laisse les Etats membres libres de choisir le mode de ratification de la révision des traités, même si ce mode n'est pas démocratique, comme c'est le cas des référendums d'intégration. Quelque part, je me demande s'il ne serait pas possible de considérer que les référendums nationaux sur l'intégration européenne sont contraires au droit communautaire, parce qu'en posant au peuple une question dont la réponse affecte directement tous les Etats membres, l'Etat ne respecte pas l'exigence élémentaire de la

démocratie. A vrai dire, ce n'est pas tant le référendum lui-même qui pose un problème de conformité au droit communautaire, mais la décision de soumettre cette question au référendum qui, en France, est la prérogative du Président de la République.

Ainsi, si l'UE veut enfin prendre la démocratie au sérieux, elle devrait commencer par imposer le référendum d'adhésion et exiger de tout Etat candidat qu'il soumette la question de l'adhésion à son propre peuple. Cette approche irait dans le sens d'un approfondissement des critères de Copenhague de 1993, ajoutant aux critères politiques et économiques un critère institutionnel.

Ensuite, comme deuxième pas, l'UE devrait remettre en question l'institution du référendum d'intégration, qui est souvent considéré comme étant le couronnement de la démocratie européenne, alors qu'il en est la négation même. La démocratie signifie que les décisions doivent être prises par ceux à qui elles s'appliquent. Or, le « non » français de mai 2005 ne concernait pas seulement les citoyens de l'hexagone, mais quelque 500 millions de citoyens européens, qui n'avaient pas voix au chapitre.

L'aberration suprême en termes de démocratie est l'institution du référendum dit d'élargissement, invention française, qui soumet au corps électoral d'un Etat membre la question de savoir si un autre Etat peut devenir membre de l'UE. Ainsi, selon le nouvel art. 88-5 de la Constitution française, les électeurs français vont obligatoirement voter sur l'adhésion éventuelle non seulement de la Turquie ou de la Serbie, mais aussi de la Suisse. L'Union ne devrait pas tolérer qu'un Etat membre abuse de sa souveraineté pour recourir à un procédé, le référendum d'adhésion, qui fait indirectement appel aux instincts et préjugés les plus bas du peuple et qui risque d'opposer directement le peuple d'un Etat à celui d'un autre. Si un jour lointain les citoyens serbes ou monténégrins décidaient d'adhérer à l'Union, de quel droit les citoyens français pourraient-ils opposer leur veto à cette décision démocratique?

Enfin, prendre au sérieux le mot démocratie de l'article 6 al. 1 TUE doit signifier promouvoir par tous les moyens un véritable référendum européen, organisé en vertu du droit communautaire, le même jour, dans l'ensemble de l'Union. S'agissant de ce référendum européen, qui fait l'objet de ce colloque, je ne veux pas dire grand chose, parce que je suis venu ici pour écouter l'avis des spécialistes en droit communautaire. Il me semble que l'idée n'est plus tant, comme en 1997, de discuter des différents moyens pour intégrer la nouvelle institution d'un référendum européen dans l'architecture institutionnelle européenne. L'idée actuelle est bien plutôt celle d'un essai, d'une tentative, d'une expérience unique et spécifique pour organiser un référendum consultatif sur le traité constitutionnel de 2004, amendé ou non. Il s'agit de savoir ce qu'en pense le peuple européen. Et il s'agit aussi et surtout de donner une petite chance à la démocratie directe au niveau européen.

6) D. Sidjanski

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Débat

7) P. Ponzano

Le prof. Sidjanski a confirmé les idées qu'on avait en partie déjà entendues par le prof. Auer sur les inconvénients et une certaine non-légitimité (non pas en droit, mais dans les conditions du déroulement et dans les conséquences) des référendums convoqués pays par pays et par contre la légitimité du référendum européen. Après il a ajouté des propositions sur la création de cet espace public européen dont parle aussi Jürgen Habermas. Le prof. Sidjanski a abordé aussi le contenu du nouveau traité, nous avons encore la séance de l'après-midi, si quelqu'un veut intervenir sur cet aspect-là on a encore une possibilité. Donc, je propose de se concentrer plutôt sur l'aspect de la légitimité du référendum européen, par rapport au référendum pays par pays.

8) R. Dehousse

De façon générale, j'ai des réserves très fortes à l'égard de l'utilisation du référendum pour les questions européennes; ces réserves portent davantage sur l'instrument lui-même que sur le fait de savoir si c'est au niveau national ou au niveau européen qu'il convient de poser la question. Quant à l'exposé de M. Auer proprement dit, j'ai deux interrogations principales, la première théorique et la seconde d'ordre plus pratique.

- L'interrogation théorique porte sur l'utilisation du concept d'*accountability*. Ce dernier repose en effet sur une relation qui concerne un principal et son agent. Or ici, le principal, comme l'aurait dit un illustre citoyen de Genève autrefois, Jean-Jacques Rousseau, c'est le peuple. Et le principal ne peut pas être *accountable* par définition. Sur le plan théorique, il est donc un peu surprenant de lui en faire le reproche.

- Sur le plan pratique maintenant, la question centrale est la suivante: est-il vrai que le « non » français est paralysant? Ma réponse est « oui ». Est-ce un abus? Ma réponse est « non ». Pourquoi, me demanderez-vous? En fait, nous aurions exactement le même problème si ce « non » avait été exprimé par la voie parlementaire; et l'histoire de l'échec de la CED est là pour nous le rappeler. Le vrai problème vient du fait qu'un « non » vaut plus que 18 « oui » et ce parce que l'unanimité est requise pour les modifications des traités. Et c'est bien là que réside tout le problème; de ce point de vue là, ce n'est pas l'instrument qui est défectueux. Donc, et je le répète, autant j'ai des réserves sur l'utilisation de l'instrument, autant je crois qu'il faut comprendre que le véritable ennemi c'est l'unanimité. Si l'on persiste dans l'idée qu'il faut explorer la possibilité du référendum européen, il faut donc que l'on fasse « sauter » l'obstacle de l'unanimité. Je reviendrai plus tard sur l'instrument référendaire en tant que tel.

9) *J.V. Louis*

Je voudrais revenir sur la question d'une possibilité de contrôle communautaire, d'une procédure d'approbation constitutionnelle. Le prof. Auer a évoqué la question de la compatibilité d'un référendum national de révision par rapport au droit communautaire. Il y a à cet égard, il me semble, peut-être des leçons à tirer du débat qui a eu lieu à la Conférence intergouvernementale sur le retrait unilatéral. L'article I-60 du traité constitutionnel dispose que, s'il entend se retirer, l'Etat doit se conformer à ses procédures constitutionnelles. Cette mention peut donner à penser qu'il existe la possibilité d'un contrôle de l'Union sur le respect de ces dispositions. Le groupe de juristes de la CIG a demandé la suppression de la référence aux procédures constitutionnelles afin qu'il soit clair que le Conseil européen ne pouvait exercer un contrôle quel qu'il soit sur la régularité des procédures nationales, qui relevaient uniquement de l'Etat. Et malgré cela, la CIG a laissé cette disposition, et il y a donc une certaine possibilité de contrôle mais de là à imaginer que l'on pourrait aller jusqu'à dire à un Etat qu'il aurait dû, par exemple, organiser un référendum ou ne pas le faire, je crois que il est assez difficile de le concevoir. Il y a une limite inhérente au traité constitutionnel comme au traité communautaire dans ce domaine. Les institutions communautaires ou de l'Union ne peuvent que respecter la façon dont un Etat membre interprète ce que lui dictent ses exigences constitutionnelles, qu'il s'agisse d'adhésion, de révision ou de retrait.

Pour le référendum d'adhésion, c'est-à-dire celui organisé à l'occasion de l'admission d'un nouvel Etat membre dans l'Union, il faut peut-être rappeler que c'est la France qui a inauguré le système, puisque en 1972, les électeurs de gauche se sont trouvés devant l'alternative, soit de voter oui, c'est-à-dire aussi pour Georges Pompidou, alors Président de la République, soit de voter contre l'admission du Royaume-Uni et d'autres nouveaux Etats membres. Des électeurs se sont abstenus de voter pour ce motif. Donc, disons que le ton a été donné il y a plus de trente ans en vue de la création d'un contrôle populaire sur l'idoneité de l'adhésion. L'ambition de contrôler le processus d'adhésion semble pour certains ne pas se satisfaire de cette intervention a posteriori des citoyens puisque l'on a vu M. Sarkozy proposer que, à l'adoption de chaque chapitre de la négociation avec la Turquie, il y ait un vote du Parlement français, comme s'il s'agissait d'un vote sur une proposition législative de la Commission qui passe par le Parlement français selon la Constitution française. L'on en arrive ainsi à suggérer un contrôle national d'une procédure qui devrait effectivement être communautaire. Comment sortir de là? Je crois que la responsabilité de cette situation, pas seulement en France mais ailleurs aussi puisqu'il y aura sans doute un référendum en Autriche sur l'adhésion de la Turquie, vient de l'admission en bloc de dix Etats membres (puis de deux autres) qui était sans doute inévitable, alors que les conditions objectives de la participation n'étaient peut-être pas réunies au même degré pour tous ces Etats, mais on n'a pas voulu faire un choix, et cela a provoqué une réaction de rejet de l'opinion publique. Je crois qu'il serait effectivement difficile d'imposer, vu la fatigue à l'égard de l'élargissement, l'admission de nouveaux membres, sans une adhésion de l'opinion publique, d'où on peut regretter le référendum d'adhésion, mais, outre qu'en France, il est désormais inscrit dans la Constitution, il risque d'être pratiqué aussi ailleurs, parce que ce genre de phénomène est contagieux.

Le troisième point que je voudrais soulever, concerne la réflexion du prof. Montani selon lequel a fallu trente ans pour faire la monnaie unique. Je crois que si on ne tient pas compte d'une certaine urgence du calendrier, on risque fort de rater le coche, de la présence de l'Europe dans un monde qui bouge beaucoup plus vite que l'Union européenne.

10) P. Altmaier

Permettez-moi tout d'abord de féliciter les organisateurs de l'idée de ce colloque qui vient vraiment au bon moment puisque les choses ont beaucoup évolué ces derniers mois et semaines – et cela dans les deux sens. Premièrement, il est vrai: il y a, maintenant, un soutien beaucoup plus substantiel pour l'idée d'un référendum européen. Plusieurs dirigeants politiques se sont prononcés publiquement en faveur de cette idée. Deuxième voie de réflexion: l'initiative prise par la présidence allemande et soutenue par d'autres pays, proposant de préserver l'essentiel du projet de Constitution et de le faire ratifier par les Parlements nationaux dans un délai plutôt bref, avant les prochaines élections au Parlement européen. Cette option a l'avantage d'éviter des référendums ultérieurs au niveau national et fournirait en même temps des arguments à nos amis français, néerlandais, britanniques, leur épargnant la nécessité d'un autre référendum.

Il s'agit maintenant de savoir comment concilier ces deux idées, ces deux approches, pour qu'ils se renforcent mutuellement et aboutissent à un bon résultat. Je voudrais me limiter à trois observations. D'abord je suis tout à fait d'accord avec le prof. Dehousse que le problème qui se pose ne c'est pas le référendum, mais c'est le problème de la souveraineté nationale. Le fait que chaque modification des traités européens requiert une ratification par l'ensemble des Etats membres. Je me permets cependant de vous rappeler que le problème aux Pays-Bas, ce n'était pas le référendum, mais c'était la décision des responsables politiques de respecter les résultats d'un référendum consultatif. C'est là que réside le problème. Je ne suis d'ailleurs pas du tout convaincu que l'idée même d'un référendum européen consultatif serait sage aussi longtemps que le principe subsiste qu'une ratification – qu'elle soit parlementaire ou par référendum – est requise par l'ensemble des Etats membres. Prenons la situation où la Constitution serait ratifiée par, disons, 23 ou 24 Etats membres, mais rejetée par une majorité claire, soit au Royaume-Uni, soit en France, soit en Italie. Je doute fortement que les autres gouvernements – y inclus le gouvernement allemand – pourraient trouver des arguments pour la ratifier quand même. Bref, le débat sur le référendum européen – que je trouve une bonne idée – est à mon avis étroitement lié au concept de la souveraineté nationale. Et il s'agira de trouver des solutions à long terme sur ce point, parce que il doit être accepté par le Royaume-Uni, par la Pologne, par la République Tchèque, par tous les autres. Donc, il faut trouver une solution qui permette de respecter la souveraineté nationale, mais qui permette en même temps l'adoption d'un traité ou d'un amendement d'un traité par une majorité au niveau européen. Quand même, le débat sur un référendum qui est d'ailleurs soutenu par l'association allemande pour l'Europe, la *Europa Union* – nous avons pris une décision unanime de soutenir la campagne – pourrait être très utile et faire avancer le débat sur l'avenir du projet de la Constitution.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur deux points finalement. D'abord nous avons signalé notre volonté politique de préserver l'essentiel du projet de Constitution. Mais qu'est-ce que c'est « l'essentiel »? Il n'y a pas encore de consensus sur cela en Europe. Donc, notre idée, celle que nous avons discutée – et je crois qu'elle est la seule solution qui s'offre – c'est de dire qu'on s'appuie sur le traité constitutionnel tel qu'il existe, qu'on le prend comme document de base et qu'on discute d'amendements à y apporter. Je vais encore un peu plus loin: selon moi – et c'est mon opinion tout à fait personnelle – il n'est pas nécessaire de rédiger un traité tout à fait nouveau. J'aurais une préférence nette pour un projet de protocole d'amendement. En d'autres termes, afin de préserver les 18 ratifications qui ont eu lieu et afin de pouvoir dire que l'on va apporter les modifications indispensables pour convaincre les Français, pour convaincre les Néerlandais, et d'autres Etats membres, on va donc, dans les pays qui ont déjà ratifié, ratifier uniquement un protocole d'amendement; et dans les autres pays, il faudra ratifier le traité constitutionnel tel qu'amendé par le

protocole d'amendement. C'est une idée juridique qui a quand même une importance politique parce qu'elle permettrait d'affirmer vis-à-vis des pays qui ont déjà ratifié qu'il s'agit toujours du projet initial; et vis-à-vis des autres pays, comme la France et les Pays-Bas, on pourrait expliquer que ce n'est plus le projet initial, que l'on a amendé toute une série de points, y inclus le titre. Quant à la substance: si un compromis se dégageait de remplacer la Charte par une référence, et de supprimer, pour une large partie, le troisième chapitre, il faudrait à mon avis réfléchir sur un mécanisme qui permettrait d'aborder les politiques de l'UE dans une deuxième étape, c'est-à-dire le processus constitutionnel ne serait pas terminé après la ratification du traité constitutionnel mais elle continuerait dans les années qui suivraient.

11) F. Esposito

J'aimerais revenir à cette question qui renvoie en réalité au problème de rupture de légitimité entre le niveau européen et national. L'exigence de la double unanimité que requiert tout nouveau traité – signature des Etats membres puis ratification selon une logique parlementaire et/ou référendaire – constitue un problème. Plus précisément, l'exigence de l'unanimité au niveau de la ratification dans les Etats membres devient de plus en plus difficile à gérer sur le plan politique du moment que cela se solde par un résultat négatif. Et cette situation est d'autant plus problématique lorsque c'est la conséquence d'un vote populaire. Renaud Dehousse évoque à juste titre la nécessité de faire sauter le bouchon de l'unanimité. Au niveau de l'UE, il est vrai qu'il n'existe aucune possibilité pour institutionnaliser le résultat d'un vote négatif, ce qui justifie à mon sens, de revoir l'exigence de l'unanimité au niveau des procédures de ratification et son remplacement par un principe majoritaire par exemple. Jusqu'à présent, les Etats membres de l'UE ont précisément bricolé des solutions, comme ce fut le cas avec le Danemark (Traité de Maastricht) et de l'Irlande (Traité de Nice). Dans une Europe à 27 Etats membres, le coût de ces arrangements devient de plus en plus élevé voire difficile à réaliser, comme l'illustre l'absence de plan B et le blocage engendré par les votes négatifs français et hollandais sur la Constitution européenne. Faudrait-il, comme le propose Andreas Auer, interdire les référendums de ratification au double motif qu'ils s'inscrivent d'une part, dans un contexte institutionnel et politique national et d'autre part, ils ne sont pas démocratiques? Le premier argument est pertinent puisque ce décalage entre le niveau européen et national, soit entre la signature du traité et sa ratification, créé précisément cette rupture de légitimité. Les effets transnationaux des votes nationaux en matière de ratification est précisément un des motifs justifiant l'introduction du référendum européen. En organisant un vote dans tous les pays membres de l'UE, selon un calendrier de vote commun (le même jour par exemple), on pourrait atténuer le caractère national de ces votes européens et favoriser l'émergence d'un espace public européen. En revanche, le second argument qui postule le caractère non démocratique de ces référendums de ratification au motif que le peuple n'est pas *accountable* d'une part et que le référendum ne permet pas d'appréhender toute la complexité de la question posée d'autre part, est discutable. Concernant le premier élément, la volonté de vouloir transposer le concept d'*accountability* des Etats membres au niveau de l'UE, en déplorant la non reconnaissance du peuple européen comme organe de l'UE, ne constitue pas un obstacle au référendum de ratification. La légitimation du projet européen ainsi que le système de *check and balance* existant au sein de l'UE est certes spécifique à l'UE, mais n'est pas en rupture avec ceux existants au niveau national.

Le second volet de cet argument est plus important car il porte sur le degré de « complexité » des questions posées. Selon Auer, et en se référant à la décision du Tribunal fédéral suisse d'interdire l'organisation de scrutins cantonaux sur la naturalisation des étrangers, il rappelle qu'il n'est pas possible de soumettre n'importe quelle question en votation. Toutefois, il est important de distinguer deux cas: celui où un objet ne peut être soumis au vote parce qu'il viole une disposition constitutionnelle du cas où le sujet est subjectivement considéré comme « complexe ». Il me semble que le problème soulevé au niveau européen concerne davantage ce second scénario, ce qui conduit à s'interroger sur les difficultés des responsables politiques nationaux et européens à communiquer sur

le contenu du projet européen. Par conséquent, le problème posé par les votes de ratification concerne avant tout les campagnes référendaires. En effet, et comme le soulignait également le prof. Dusan Sidjanski, le monopole de l'information dans les débats nationaux est en grande partie entre les mains des gouvernements et des chancelleries chargés d'organiser ces votes nationaux. Dans ce contexte, il devient difficile pour les acteurs européens qu'ils soient eurodéputés ou commissaires d'intervenir dans ces débats pour doter l'espace public national d'une véritable dimension européenne. Il y a donc une réflexion importante à mener au niveau de l'ingénierie du référendum européen et des campagnes référendaires plus particulièrement. A ce titre, la Suisse constitue un exemple intéressant, puisque depuis 1963, 8 votes ont été organisés sur des questions européennes. Ces scrutins ont contribué à faire progresser le débat sur la politique d'intégration de la Suisse, même si cela a parfois dû passer par des votes négatifs. Par exemple, en décembre 1992, le peuple suisse refusa l'Espace économique européen (EEE) compromettant toutes futures votations sur un traité avec l'UE. Un effort important fut fait en matière d'information de la part des autorités pour expliquer désormais cette nouvelle approche bilatérale, comme socle de la politique d'intégration de la Suisse. Cela a sans aucun doute permis aux citoyens suisses de mieux saisir les enjeux de ces votes européens. C'est aussi un des autres avantages de la voie référendaire en termes de débat public, car cela permet d'imposer cette question sur l'agenda politique. Par conséquent, il me semble injustifié de vouloir disqualifier les peuples nationaux de l'exercice référendaire, lorsqu'il s'agit de ratifier un nouveau traité européen.

12) P. Ponzano

Nous n'allons pas tirer des conclusions parce que le débat va continuer et nous aurons des conclusions après le deuxième débat de cet après-midi, je voudrais simplement relever deux ou trois points. Évidemment le problème central, nous le savons tous, c'est le bouchon de l'unanimité. Tant que nous n'avons pas de chances raisonnables de faire sauter le bouchon de l'unanimité, le problème de l'instrument redevient important. Si nous pouvions passer à un traité qui serait modifié à la majorité qualifiée et, à fortiori, si le traité pouvait être ratifié à la majorité qualifiée des Etats membres, le problème du référendum ne se poserait pas. Mais tant que nous avons des indications pour croire que ce bouchon ne sautera pas d'aussitôt, le problème de l'instrument demeure essentiel. Pour quelle raison? Parce que s'il est concevable que l'unanimité soit requise dans la ratification d'un traité international par voie parlementaire, à cause de la souveraineté nationale, lorsqu'on fait intervenir l'instrument référendaire, c'est-à-dire la votation du peuple, le peuple s'exprime par la majorité; la règle de l'unanimité est étrangère au peuple, parce que c'est la majorité qui tranche. Dans ce cas, avec les référendums nationaux, c'est la minorité de certains pays qui tranche par rapport à des pays comme l'Espagne, le Luxembourg qui ont voté « oui », avec une majorité plus grande. Donc, il y a une contradiction. Je remercie le secrétaire d'Etat Altmaier des informations sur les évolutions en cours, l'idée du *splitting* est une idée à creuser, je la laisse aux juristes, je sais qu'il y a des avis partagés: est-ce qu'il faut que tout le monde ratifie une deuxième fois le nouveau traité ou est-ce qu'on peut faire un *splitting* entre le texte de l'amendement à ratifier par ceux qui ont déjà ratifié et l'ensemble du traité pour ceux qui n'ont pas encore ratifié. C'est une idée à creuser et je la laisse aux spécialistes.

II - Contraintes juridiques et politiques de la ratification des Traités européens dans les Etats membres et au niveau de l'Union

Interventions liminaires de R. Dehousse, A. Weber, M. Gennusa et C. Ladenburger sur les contraintes en droit national et européen

13) J. Ziller

La deuxième session est consacré à l'étude des éléments plus strictement juridiques et techniques qui doivent être examinés dans la perspective d'un référendum européen quel qu'il soit.

Il y a, bien entendu, des questions de droit de l'Union européenne à éclaircir: y a-t-il ou non des instruments juridiques pour l'organisation d'un référendum européen? Y a-t-il des limites à la création d'un instrument européen? N'y a-t-il pas également des limites en droit national à la tenue d'un référendum européen? Dans quelle mesure l'encadrement national par les Constitutions ou les lois qui peuvent exister dans les vingt-sept Etats membres a-t-il des répercussions sur l'organisation d'un référendum européen, fût-il consultatif?

Je citerai un seul exemple: l'on s'est rendu compte lors du référendum irlandais de 2001 sur le traité de Nice – et dans une moindre mesure lors du référendum irlandais sur le traité d'Amsterdam en 1998 - que le droit irlandais avaient un impact extrêmement fort sur l'organisation de la campagne référendaire elle-même. Il s'agissait certes d'un référendum purement irlandais sur une question européenne. L'une des questions qui s'est posée était de savoir si, au regard du droit irlandais, le gouvernement pouvait se permettre de faire de la propagande pour uniquement le « oui ». La réponse de la Cour suprême fut négative. C'est le type de questions qui se reposerait même pour l'organisation d'un référendum présenté comme purement européen, et même s'il pouvait être considéré en droit interne comme un référendum privé n'ayant pas une valeur juridique différente de celles qu'ont les sondages.

14) R. Dehousse

Mon objectif ici est d'expliquer pourquoi ce qui apparaît à beaucoup de monde comme une bonne idée, est pour moi une idée dangereuse. En ce qui me concerne en effet, je considère que l'ennemi, c'est le référendum en lui-même, qu'il soit organisé au niveau national ou au niveau européen. Deux remarques liminaires me semblent indispensables pour commencer.

- Premièrement, et pour dire les choses simplement, j'appartiens au parti des réformes. Je considère en effet que l'Europe a besoin d'être réformée pour répondre aux défis de demain, voire à certains défis d'aujourd'hui.
- Deuxièmement, nous raisonnons tous comme si le vrai problème de l'Europe était l'impasse constitutionnelle dans laquelle elle se trouve. Or, le vrai problème de l'Europe, me semble-t-il, ce ne sont pas les « non » français et hollandais de 2005, mais bien plutôt que l'Europe ait fait l'objet d'une désaffection assez large au sein de plusieurs segments-clefs de la population et ce, y compris dans les pays qui ont pourtant voté en faveur de la Constitution, que ce soit par voie référendaire ou parlementaire. Ainsi, comme le montrent les analyses Eurobaromètres réalisées par la Commission au lendemain des différents référendums, les couches sociales qui ont voté « non » en France et aux Pays-Bas se sont exprimées de manière identique dans les autres pays, Luxembourg et Espagne compris. Le résultat d'ensemble est certes différent dans ces pays, mais le problème reste le même pour l'Europe.

Il me semble, pour schématiser un peu les choses, que le référendum est une réponse facile pour les élites, parce qu'elles le perçoivent comme un miroir grossissant des masses, ce qui finit par accroître le problème au lieu de le résoudre; en somme, le référendum va alimenter le populisme, comme l'illustrent très bien les cas français et hollandais. Evidemment, comme pour l'ensemble des consultations européennes qui sont jugées comme étant des « élections de second ordre » car elles servent essentiellement à faire des choix d'ordre national, les référendums de 2005 ont été dominés par des enjeux nationaux. On constate également que ces référendums, comme tous ceux portant sur des questions européennes qui les ont précédés, sont des moments propices à l'émergence d'*issue parties*, ou des partis politiques centrés sur un enjeu spécifique; c'est le cas notamment de M. De Villiers en France ou du UKIP (UK Independence Party) en Grande-Bretagne, tous deux hostiles aux transferts de pouvoirs au niveau européen. Enfin, et ce n'est pas le moindre des effets, le référendum a ce pouvoir « merveilleux » de diviser les partis de gouvernement au niveau national, ce qui peut s'avérer redoutable pour la stabilité des systèmes nationaux et plus avant pour la construction européenne. Cette division interne aux partis est rendue possible par l'absence d'enjeux de pouvoir direct: le parti socialiste peut ainsi se fragmenter comme il l'a fait en France, parce que il n'y a pas d'enjeux de reconquête du pouvoir; en revanche, lorsque l'on s'approche d'échéances électorales nationales, le même parti aura tendance à oublier les questions européennes afin d'augmenter ses chances d'exercer à nouveau des responsabilités politiques importantes. Il s'agit là de l'un des problèmes majeurs posés par les référendums européens de 2005: historiquement, la construction européenne s'est en effet faite de façon bipartisanne autour des thèmes européens; tout ce qui fragmente ce consensus bipartisan est extrêmement dangereux.

Je crois donc que le référendum est une menace pour la construction européenne, qu'il soit utilisé au niveau national, ou au niveau européen, avec l'espoir de démocratiser le fonctionnement démocratique du système européen. Sans entrer dans les détails de la nature juridique de l'UE, il est possible et facile de reconnaître le caractère hétérogène de ce système politique; cette hétérogénéité en fait un système qui ne peut pas être gouverné par la voie majoritaire. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard qu'on retrouve au niveau européen beaucoup d'éléments de ce que les politistes ont défini comme un système « consociatif », soit un système dans lequel la décision est le fruit d'un compromis entre les représentants des différents segments de la population. Dans un tel contexte, le référendum d'approbation constitutionnelle ne peut qu'avoir des effets déstabilisateurs – ce qui n'est pas le cas de tous les types de référendums, à l'image des référendums abrogatifs décrits par M. Auer. Le référendum constitutionnel peut en effet être considéré comme une formidable machine à défaire les compromis, à les jeter brutalement par terre; rien ne paraît plus facile quand il s'agit d'un projet d'accord constitutionnel comportant 448 articles! Une des affiches de M. De Villiers en France disait d'ailleurs avec beaucoup de raison – et je ne dirai pas souvent cela de ce que dit M. De Villiers! – qu'on « a tous une raison de ne pas être d'accord ». Et le problème est que le référendum donne à tous ceux qui ont au moins une raison de ne pas être d'accord un motif de voter « non », ce qui aboutit à une majorité hétéroclite capable de jeter à terre toute proposition. En revanche, il ne permet pas de constituer des compromis alternatifs à celui qui était proposé.

Je crois donc qu'il y a une incompatibilité indépassable entre d'une part, le caractère consensuel de la décision au niveau européen (qui est sa caractéristique principale aujourd'hui et qui devrait, selon moi, rester sa caractéristique principale demain) et l'instrument référendaire. L'utilisation du référendum ne pourrait que produire des effets assez dévastateurs pour un consensus autour des questions européennes. Voulons-nous encourager la floraison de partis anti-européens de gauche? Voulons-nous voir émerger des partis socialistes à la gauche des partis sociaux-démocrates et ainsi voir disparaître tout espoir d'avancer dans la construction européenne de façon durable? Personnellement, ma réponse est « non ». Et je crois que le changement de niveau et l'organisation de référendums au niveau européen ne changeront pas fondamentalement la nature du problème.

D'autre part, il est inconfortable et insatisfaisant d'avoir recours au référendum sans changer les conditions d'approbation, c'est à dire sans passer de l'unanimité à la majorité qualifiée. On l'a bien vu

en France pendant la campagne référendaire: l'idée que l'on pouvait voter « non » facilement et qu'on serait tout de suite entendus était grandement répandue. C'est là tout le fantasme du « plan B ». Si l'on veut véritablement européeniser le débat, il faut faire sauter le verrou de l'unanimité. Alors seulement il y aura une réflexion sur le rapport entre les souhaits du peuple français ou hollandais et les exigences de la communauté des peuples européens; alors seulement la question portera sur la volonté d'être dehors ou dedans, la réponse d'un pays n'empêchant en rien les autres d'avancer. Cette crainte de l'exclusion est selon toute vraisemblance la seule façon de faire avancer les peuples récalcitrants; les Britanniques, les Irlandais et les Danois en savent quelque chose. Je crois donc que ces deux éléments – le recours au référendum et l'abandon de la règle de l'unanimité – vont de pair: on ne peut pas se contenter d'avoir l'un sans avoir l'autre. Mais, je le répète encore une fois, en ce qui me concerne, je préfère la solution de la ratification parlementaire. Parce que, sans vouloir terminer sur une note trop pessimiste, le référendum européen pourrait être le point d'orgue d'un scénario catastrophe: une renégociation du texte se fait à l'enseigne de la simplification et ce texte au rabais, proposé au référendum, est rejeté par un ou plusieurs Etats membres. L'effet sur la construction européenne serait tel qu'il faudrait alors se réjouir de réussir à conserver le statu quo...

15) A. Weber

Un référendum européen pour le projet du Traité d'une Constitution Européenne?

I. Les options proposées pour sauver le projet du Traité Constitutionnel

Parmi les options de « sauver » entièrement ou au moins partiellement le TC on a proposé plusieurs chemins ou alternatives³ qui – en général – ne traitent pas expressément ou plus profondément l'option d'un « référendum européen ».

(1) Sauver le texte intégral (Parties I–IV) sans modifications par continuation des ratifications dans le reste des Etats membres (actuellement dix-huit membres) combiné avec un deuxième tentative de ratification/référendum en France et aux Pays Bas;⁴ ceci peut être complété soit par:

- a) des protocoles entre l'UE et les Etats respectifs⁵ ou/et
- b) des déclarations/décisions des chefs des gouvernements et d'Etats réunis en Conseil européen.⁶

Ainsi on pourrait s'imaginer une déclaration ou même un Protocole sur une « Charte Sociale » affirmée pour affaiblir des doutes potentielles p. ex. en France.⁷

(2) Sauver « la substance constitutionnelle » des Parties I–II et IV: il n'est pas controversé que le «contenu essentiel» d'une Constitution se trouve dans les Parties énumérées; ceci implique soit une division du Traité en deux parties (Traité Constitutionnel I + II + IV; Traité Technique III) soit de

3 Vt. JÖRG MONAR, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags, in: *Integration* 1/2005, pp. 16 ss.; GÖLER/JOPP, Die Europäische Verfassungskrise und die Strategie des langen Atems, in: *Integration* 2/2006, pp. 91 ss.; P. HECTOR, Die europäische Verfassungskrise – rechtliche Auswege aus der Krise, in: *ZEUS* 4 (2006), pp. 466 ss.; B. THALMEIER, Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrags, *CAP Analyse* 2 (2005); M. LEONHARD, Democracy in Europe: How the EU Can Survive in an Age of Referendums, *Centre for European Reform*; A. DUFF, Plan B: How to Rescue the European Constitution, *Notre Europe Studies and Research* N° 52; A. MAURER, Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, *Wege aus der Krise II*, Diskussionspapier FG, Stiftung Wissenschaft und Politik vom 04.04.2006, pp. 93 ss.

4 Voir aussi l'intervention du M. Altmaier, secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur en Allemagne.

5 Comme le case de Danemark N° 12 du Traité de Maastricht.

6 Conseil européenne de Edinburg 11/12 décembre 1992.

7 Bien que la Charte Européenne de la deuxième Partie contienne un bon noyau de la « vision sociale » de l'Europe.

lancer le « Traité Constitutionnel » au rang élevé (révision des Parties I + II seulement par ratification unanime des Etats) et d'attribuer « le Traité » (Partie III) un rang inférieur et plus facilement modifiable (p. ex. deux tiers des Etats); le Traité se présenterait comme « Traité d'implémentation » et de « Loi Organique » en même temps. Une simple modification du Traité de Nice en ajoutant les éléments essentiels des Parties I et II ne suffirait sûrement pas.

(3) La renégociation du TC ne sauverait pas les résultats déjà atteints et risquerait de perdre le consensus de la Convention et des gouvernements. Une renégociation devrait plutôt tenir compte des critiques élevés lors des référendums échoués⁸ et de la soumettre à une procédure d'amendement souple, c'est-à-dire par voie des protocoles ou des déclarations.

(4) D'autres solutions comme « Nice plus » (« cherry-picking ») ou flexibilisation de l'intégration (basée sur Titre IV: coopération renforcée) menant à une « Europe constitutionnelle à géométrie variable » ne pourrait guère assurer la substance constitutionnelle (surtout institutionnelle) à l'Union européenne entière.⁹

II. Les options d'un « référendum européen »

L'idée d'un référendum européen a été lancée par le Parlement européen lors de la convocation de la IGC¹⁰, par une demande de 97 membres de la Convention¹¹ et d'autres acteurs d'opinion. L'idée n'est donc pas nouvelle.¹²

1. *Motifs et justification*

a) Le motif d'introduire par voie communautaire (ou par le projet du traité) un « référendum européen » est d'abord et surtout de renforcer la légitimité du traité constitutionnel par le plébiscite d'un « peuple européen » imaginé, divisé et composé par les peuples des Etats membres. Un « référendum européen » émanant de la démocratie directe d'un peuple européen « imaginé » aboutirait à une double légitimation¹³ du traité constitutionnel: d'une part la légitimation « intergouvernementale » par voie de ratification des Etats membres – méthode traditionnelle déjà prévue dans l'article 48 TUE et IV-447 al. 1 TC – d'autre part la légitimation « directe » par la volonté fictive d'un peuple européen constitué et organisé par des peuples nationaux. Pourtant ce modèle ne signifie pas une véritable double légitimation par voie directe et indirecte parce que le Parlement européen (PE) ne participerait pas au même niveau au processus de légitimation. On ne saurait pas oublier ce déficit principal de légitimation du pouvoir du constituant européen qui ne pourrait pas être substitué par une légitimation directe par voie de référendum. Il faut souligner que la « vraie » légitimation dualiste du pouvoir constituant d'une constitution repose d'abord sur la volonté d'une « convention » ou une « Assemblée constituante » et ensuite sur la volonté du peuple par voie de référendum. La légitimation du pouvoir européen continuerait donc d'être dualiste dans le sens de légitimation nationale (par ratification des parlements et des référendums nationaux – obligatoires ou facultatifs) et une légitimation « transnationale » (soit par consultation / consentement du PE et/ou référendum européen).

b) Les effets potentiels pour le processus de ratification

8 Ceci pourrait être modifié par un « Protocole Technique » adaptant la CE aux modifications de la Partie III du TC.

9 On devrait attendre après les élections présidentielles si les propositions de Sarkozy sur une « mini-traité » et de coopération renforcée (Berlin du 6 février 2006) resteraient actuelles.

10 Res. Du 24 septembre 2003, ABI. C 77E/2004, p. 110.

11 Conv 658/03 du 31 mars 2003.

12 Voir aussi DE WADE, *La ratification de la Constitution Européenne dans les 5 Etats membres de l'UE*, Fondation Schuman, Supplément de la Lettre N° 198; O. MEYER, *A single referendum across Europe* du 5 mai 2005.

13 « Légitimation » comme processus – « légitimité » comme résultat du processus.

A part l'augmentation de la légitimité du TC l'idée d'un « référendum européen » consisterait surmonter les difficultés survenues lors des ratifications des référendums en France (29 mai 2005) et aux Pays-Bas (1^{er} juin 2005) ou des difficultés futures. Un référendum européen (quoiqu'il soit son organisation et procédé) ne pourrait pas supprimer des référendums nationaux (déjà votés ou futurs), s'il n'avait pas de force et d'effet obligatoire dans tous les Etats membres. Un référendum purement consultatif ne modifierait pas la situation constitutionnelle existante des Etats membres qui avaient renoncé à un référendum (facultatif) ou qui avaient déjà ratifié par référendum; pour ceux qui avaient rejeté le TC un référendum consultatif ne pourrait qu'inciter un deuxième essai mais non pas substituer le premier essai. Donc une pré condition nécessaire pour la « primauté d'un référendum européen » dans les ordres constitutionnels des Etats membres serait la « mise en conformité » des effets avec les procédures constitutionnelles étatiques. Bien qu'il soit théoriquement imaginable que les Etats modifieraient leurs conditions afin d'introduire un effet obligatoire du résultat d'un « référendum européen » prévenant et superposant un référendum national, il est difficile à imaginer qu'un « référendum européen » (à une certaine majorité) pourrait substituer un référendum national déjà voté sur le même objet (TC). Donc il faudrait vérifier les règles constitutionnelles et les adapter selon les procédures nationales.

Dans une deuxième perspective un « référendum européen » pourrait être introduit pour surmonter des difficultés potentielles lors de la ratification du « Traité Constitutionnel » modifié (divisé, abrogé, raccourci etc.). Dans ce cas-là on pourrait prévoir une ratification par deux tiers ou trois quarts des Etats y comprenant une majorité des votes des citoyens européens simple ou élevée (p. ex. 60–70 %). Du point de vue théorique il suffirait – comme dans la situation des référendums nationaux – une majorité simple (50 % + plus).

Si on se décidait à réviser l'article IV-447 TC en introduisant le « référendum européen » comme élément cumulatif, il serait nécessaire de renoncer à une ratification par tous les Etats membres. Si on voulait préserver l'ensemble des parties I–III on pourrait envisager une ratification des 2/3 ou 3/4 des Etats; les Etats n'ayant pas ratifié le TC selon leurs procédures constitutionnelles ne pouvaient pas être majorisés par un référendum européen et devenir Parties Contractantes du nouveau Traité Constitutionnel, ce qui aboutirait à une exclusion des Etats « opt outs ». Bien sûr on pourrait inventer des passerelles et de protocoles applicables aux Etats résistants à un prix élevé quant à la complexité des institutions et de procédures.

Par contre on pourrait s'imaginer un Traité Constitutionnel raccourci et simplifié (« mini-traité ») comprenant la Partie I (principes fondamentaux, structure, compétences, actes normatifs) et la Partie II (Charte des droits fondamentaux) qui serait approuvé par un pourcentage élevé des Etats membres (p. ex. 3/4 ou 4/5) y compris la majorité absolue (ou qualifiée) des votants de l'UE. Pour une Partie III (séparée et éventuellement modifiée) on pourrait prévoir une majorité plus faible de ratification (p. ex. 2/3 des Etats) et la majorité simple d'un référendum. Néanmoins la division et séparation d'un « traité-noyau » et de la Partie III supposerait plutôt une procédure simplifiée de ratification sur le niveau d'un Traité d'implémentation (« organique ») ne partageant pas le même niveau constitutionnel comme le « traité-noyau » ou « mini-traité ». Dans ce cas là un « référendum européen » paraît superflu.

2. *Les modalités et procédures d'un « référendum européen »*

Un « référendum européen » pourrait être organisé et basé sur un acte communautaire (décision du Conseil des Ministres initiée par le Conseil Européen) selon deux modèles:¹⁴

a) Le premier constituerait un « vrai » référendum européen d'après les mêmes structure et procédés dans tous les Etats membres. Cette proposition ne paraît pas réaliste en vue du fait que même pour le Parlement européen un acte constitutionnel équivalent n'existe pas.

14 Voir l'intervention de C. Ladenburger et F. Esposito sur les possibles modalités et les bases juridiques.

b) Pourtant on pourrait s'imaginer un « Acte européen » par une décision du Conseil des Ministres introduisant un « référendum européen » selon la modification de l'article IV-447 du TC. Cet acte équivaldrait l'Acte du Conseil pour l'introduction des élections générales et directes des députés de l'Assemblée du 20 septembre 1976 (JO L 278, 1). Il suffirait de fixer un date commun pour l'organisation d'un référendum (un ou deux jours) et les quorums de participation et la majorité des votants sur le territoire de l'Union; le reste serait organisé par le droit interne des Etats.

c) Le problème le plus épineux d'un référendum reste quand même la question de participation (européenne ou nationale?) et la constatation de la majorité. Pour la première on pourrait bien référer le quorum de participation au droit national puisqu'il serait difficile d'imaginer un quorum de participation de tous les votants de l'UE si ce n'était pas constitué par un référendum européen unique. Quant à la deuxième question quelle serait la majorité « visible » et légitimatrice de lier aussi les procédures de ratification nationales ainsi substituant une volonté fragmentée au souverain national?

Tant que le référendum européen sera organisé par les Etats membres selon leurs prescriptions portant sur un référendum il suffirait de fixer un double quorum de majorité, l'un portant sur une majorité des Etats (p. ex. 2/3 ou 3/4) dans lesquels les votants ont voté « oui » et cette majorité devrait en outre représenter la majorité (simple ou qualifiée) de la population entière de l'UE. Ce modèle est quand même différent du modèle déjà élaboré lors du « Projet de Traité instituant l'Union européenne » du 14 février 1984 (Spinelli-Projet) qui prévoyait une majorité des Etats y comprenant une majorité qualifiée de la population.¹⁵ La version « Spinelli » se distingue nettement du modèle « ratification par les Etats membres + référendum européen » puisqu'elle ne prévoyait pas un « référendum des peuples européens », sinon une procédure suivant les règles traditionnelles de la ratification des traités internationaux. A part que toute proposition visant à mettre en vigueur le TC avec les Etats ayant déjà ratifié celui-ci sans les Etats « oppositionnels » risquerait une rupture profonde entre les Etats membres – politiquement et juridiquement (p. ex. la non applicabilité des réformes institutionnelles, de la Charte des droits fondamentaux pour quelques membres) – un traité intergouvernemental comme constitutionnel devrait disposer d'une légitimité « dualiste » et renforcée soit par le PE et/ou une majorité élevée de la population européenne. Ce modèle ne reflète pas une légitimation « puriste » ou idéale de la volonté imaginée d'un peuple européen, mais correspond aux réalités de la volonté fragmentée. Il semble illusoire d'atteindre un pourcentage plus élevé des votants de la population « omni-européenne » ou une majorité absolue de tous les votants enregistrés dans les Etats membres. Ensuite la conséquence nécessaire est de surmonter les majorités de « non » dans les référendums étatiques et d'accepter la plus forte majorité des votants d'une majorité d'Etats qualifiée et de la population européenne. Il n'est pas certain que cet acte de prendre conscience de perdre partie de la souveraineté nationale s'exprimant dans un référendum est facile à s'évoluer; la perte de souveraineté peut être se manifesterait encore plus que par un acte de ratification parlementaire.

III. La situation constitutionnelle et les référendums sur le TC

Il suffit de rappeler brièvement la situation actuelle d'utiliser un référendum obligatoire ou facultatif (avec effet consultatif ou obligatoire).¹⁶

Dans six Etats un référendum sur une Traité d'UE (ou révision) n'est par prévue par la Constitution (Allemagne, Italie, Belgique, Chypre, Estonie, Malte). Il est controversé si un référendum pouvait être

¹⁵ Article 82 disait:

“This treaty shall be open for ratification by all the Member States of the European Communities. Once this Treaty has been ratified by a majority of the Member States of the European Communities whose population represents two thirds of the total population of the Communities, the Governments of the Member States which have ratified shall meet at once to decide by common accord on the procedures and the date on which this Treaty shall enter into force and on relations with the Member States which have not yet ratified.”

¹⁶ Le résumé s'oriente à R. BIEBER, *Zur Koexistenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie*, in: KADELBACH (éd.), *Europäische Verfassung und direkte Demokratie*, 2006, pp. 57 ss.

introduit par loi ordinaire. Il paraît qu'au moins pour un référendum avec effet obligatoire la Constitution devrait être révisée en Belgique, Italie¹⁷ et Allemagne (vr. infra IV). Seize Etats ont ratifié le TC par voie parlementaire; parmi ceux-ci six n'ont pas utilisé l'instrument d'un référendum avec force obligatoire (Grèce, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie, Hongrie). Ceci illustre bien la réticence des gouvernements des Etats membres d'utiliser la voie référendaire même si les Constitutions la prévoyaient. Il paraît que dans une partie des nouveaux Etats membres les gouvernements s'appuyèrent sur la légitimité gagnée lors des référendums sur l'accession.

Le seul Etat membre qui ne dispose que d'un référendum obligatoire après la ratification des chambres du Parlement d'un traité révisant les traités existants est l'Irlande (article 46 Constitution irlandaise). Il est peu imaginable qu'un référendum négatif de la population irlandaise serait primé par un référendum européen et par conséquent nécessiterait une révision préalable de la Constitution.

Le Danemark et la France connaissent le référendum comme alternative à une ratification parlementaire de majorité qualifiée. Bien qu'en France la majorité des 3/5 du Congrès a été atteint, le Président appliquait l'article 11 Constitution française de soumettre un projet de loi au peuple (référendum au résultat négatif de 54,67 %). La Constitution danoise prévoit un référendum d'une loi de ratification portant sur des traités internationaux (article 42 al. 6) compensant une majorité des 5/6 du *Folketing* (ou par initiative d'un tiers de celui-ci); le gouvernement danois a reporté jusqu'à présent ce référendum.

Dans d'autres Etats des référendums facultatifs sont admissibles à l'initiative du Parlement, gouvernement, Président ou une minorité parlementaire (Pologne, Portugal, République Tchèque).¹⁸

Deux Constitutions prévoient des consultations populaires: dans le cas de l'Espagne une consultation selon l'article 187 al. 3 Constitution espagnole était superflue parce qu'une modification de la Constitution s'avérait non nécessaire (TC du 13 décembre 2005), néanmoins une consultation populaire (article 92 du 20 février 2005) augmentait la légitimation du processus de ratification (76 % oui). Le référendum consultatif en Luxembourg du 10 juillet 2005 atteignait aussi une majorité nette (56,52 %).

Finalement les Pays-Bas ont introduit une loi spéciale pour un référendum consultatif sur le TC qui rejetait le 1 juin 2005 le projet par une majorité nette (61,6 %).

Difficile à apprécier est la situation en Royaume-Uni où le « European Union Bill » (25 janvier 2005) approuvé par le *House of Commons* prévoit un référendum sur le TCE sans avoir une vinculation directe¹⁹ mais révèle apparemment une grande importance politique.

IV. La situation constitutionnelle en Allemagne

La question de la conformité constitutionnelle d'un référendum national sur le TC est controversée. Bien que discuté brièvement lors de la ratification du Traité au *Bundestag* (Diète fédérale), les parties ne pouvaient pas se mettre d'accord (entre la SPD/Grüne et l'opposition de CDU/CSU) sur la modification de la Constitution. Il faut d'abord distinguer deux questions:

- (1) Est-ce qu'il faut une révision de la Loi fondamentale (article 20 al. 2)
 - (a) par un référendum consultatif,
 - (b) par un référendum obligatoire?

17 Voir. HÖLSCHIED/PÜTZ, *Referenden in Europa*, DÖV 2003, p. 723; BIEBER (note 16), p. 61.

18 Pologne: Art. 125; Portugal: Art. 115 (pas de répétition dans la même législation, al. 8); République Tchèque: Art. 2 al. 3, 10a.

19 Bieber (note 16), p. 66.

(2) Sinon est-ce qu'il faudrait au moins une loi spéciale portant sur un référendum national (ou européen) votant sur le TC?

Le texte de l'article 20 al. 2 n'est pas équivoque: « Tout le pouvoir émane du peuple. Il est exercé par le peuple dans des élections et votation (Wahlen und Abstimmungen ...). » La doctrine dominante rejette l'admissibilité d'un référendum en dehors du cas réglé dans la Loi fondamentale (article 29), c'est-à-dire la révision territoriale de la Fédération concernant les *Länder*, et soumet un référendum à une « réserve constitutionnelle » (*Verfassungsvorbehalt*)²⁰. Bien que cette argumentation n'est pas convaincante parce que les référendums prévues dans l'article 29 ne concernent qu'un cas restreint et territorial, il paraît que la raison plus profonde de ne pas affaiblir le système représentatif par l'introduction des éléments de démocratie directe et d'éviter un système de double légitimation (dualiste).

Il est difficile à arguer que le « pouvoir constitué » („*verfasste Gewalt*“) peut être exercé uniquement par des organes constitutionnels dans la procédure de révision (article 79 al. 3 LF) et que – au moins dans le cadre de l'article 23 LF – le peuple ne peut pas participer et concourir à la volonté générale.²¹

Au moins pour une consultation populaire (référendum consultatif) il existent des bonnes raisons pour l'admettre du point de vue de la légitimité démocratique.

Si, par contre, un référendum avec effet obligatoire était nécessaire d'être introduit dans la Loi fondamentale pour légitimer une majorité dans un référendum européen une révision serait inévitable. (Dans le premier cas [référendum consultatif] une révision constitutionnelle s'avérerait utile par des raisons pratiques du consensus pour obtenir une majorité des deux tiers au *Bundestag* et *Bundesrat*.) On pourrait ainsi suivre l'exemple de l'Espagne (article 92) et introduire un élément de démocratie directe sur l'initiative du gouvernement et du Parlement.

(1) Une objection principale contre un référendum consultatif ne pourrait pas se fonder sur la jurisprudence constitutionnelle. Les arrêts sur les consultations populaires en Hesse et Hambourg²² n'ont pas interdit la consultation en général, mais sous l'aspect de la compétence des *Länder* dans les matières respectives.

(2) Si l'on partageait l'avis qu'un référendum avec effet consultatif revendiquait une révision préalable de la Constitution (et aussi pour un référendum consultatif par des raisons politiques), la question d'une loi spéciale est secondaire. De toute façon une loi spéciale visant l'implémentation d'un « Acte européen » s'avérerait nécessaire pour conformer au droit européen laissant une large marge d'exécution dans les Etats membres.

En résumant pour atteindre un effet direct et primordial d'un référendum européen dans le droit constitutionnel et allemand, une révision avec une majorité des 2/3 des deux Chambres s'avérerait inévitable. Il paraît que le même procédé par des raisons diverses (constitutionnelles ou politiques) serait nécessaire ou préférable dans les autres pays membres.

On peut bien se poser la question si ce procédé était moins lourd et compliqué que de prendre une « deuxième chance » dans les pays des référendums échoués ou d'introduire des réformes visées par de petit pas de révision des traités.

20 Voir p. ex. SACHS, in: SACHS, Grundgesetz, Art. 20, Rdnr. 32.

21 Voir ELICKER, *Die europäische Verfassung und der Abschied von der demokratischen Staatslehre*, in: KADELBACH, (note 16), pp. 71 ss.

22 BVerfGE 8, 105 (115) – Hamburg; 8, 122 (135) – Hessen.

16) M. Gennusa

The Italian way towards an European referendum

The Italian constitutional system recognizes only two kinds of national referendums: a repealing referendum (ex art. 75 Cost.), and the so called “constitutional referendum”, which is possible when considering constitutional reforms provided for by art. 138 Cost. Moreover, art. 1 Cost. binds the exercise of Italian popular sovereignty to the observance of constitutional forms and constraints. Thus, the constitutional text places restraints on holding national referendums and excludes holding referendums other than those specifically provided for by the Constitution itself.

In fact, at the end of 1980s, the Italian political system held an “orientation referendum on the assignment of a constituent mandate to the European Parliament to be elected in 1989.” To organize this referendum a constitutional law was enacted (constitutional law n. 2/1989), thus confirming the compulsory character of the constitutional referendums typology. In other words, new kinds of national referendums may be provided for, but only through the more demanding proceedings provided by art. 138 Cost.

Since 1989, there haven’t been any national referendums, save those repealing or enacting constitutional reforms. However, during this time there were many attempts undertaken through reform of specific constitutional provisions (art. 11, art. 75 or art. 80 Cost.) to provide referendums on European integration.

While the 1989 referendum did set a precedent for Italy, it should not exclude the fact that it was, in fact, a *national* referendum on a *European* issue, where Italian people were asked to vote on a question related to the future of the Europe. Ultimately, it was a one-sided determination of the Italian people and subject to the laws of the Italian constitution.

In contrast, the case of a *European* referendum – that is a simultaneous, EU-wide referendum – is quite different because the will of every nation and the people of every member State form only a part of the whole electorate. Here the principle of national popular sovereignty is placed in doubt; instead this type of vote is a joint exercise of the sovereignty of every single member State people aggregated into a “European people.”

A European referendum, therefore, belongs to a different and distinct legal order; it isn’t completely subject to the Italian national law on referendums. As our constitutional Court stated in the judgment n. 98/1965, national constitutional provisions concern only the protection of rights and interests granted individuals because of their position in the internal legal system, not rights and interests rising from a foreign legal system, such as the European Union.

Accordingly, the constraints of the Italian constitution towards national referendums are not equally binding for a European referendum. In contrast we must verify if the proposed EU referendum, its features and effects, conforms to the Italian constitution. If it conforms, it is not necessary to sanction a vote through a new constitutional law. However, if it contrasts with the Italian constitutional principles, a constitutional law permitting the referendum is undoubtedly necessary.

All the proposals brought forth for the introduction of a European referendum fall into two main cases: a consultative referendum or a constituent referendum. In the latter the majority of the European population representing the majority of the member States is asked to decide on the entry into force of the constitutional treaty. Both cases must be examined with respect to the Italian constitution.

The consultative referendum is not, per se, alien to the Italian constitutional system. It is a practice already applied throughout the regional and local level, though with constraints rising from the smaller territorial context and the narrower significance of the interests involved (see for example constitutional Court’s judgments n. 256/1989 and 496/2000). Consultative referendums are directly addressed by the Constitution (art. 132 and 133 Cost.) when some domestic territorial changes (for example the establishment of new regions or the consolidation of existing regions) occur. Moreover,

the consultative referendum can set up a responsive relationship between the people and a representative body without the latter losing its authority and power of adjudication.

In the event of a consultative referendum on the constitutional treaty, the outcome of the vote, though politically significant, is not strictly legally binding and can't substantially change the normal domestic proceeding for ratifying an international treaty which assigns this role to Parliament (art. 80 Cost.).

Moreover article 75 Cost. prohibits holding a referendum on the law permitting international law ratification (and on the law related to implementing international treaties). Art. 75 provides only for a repealing referendum, but according to many studies this limitation applies to all types of referendums. This constraint defends the Italian parliamentary system of government which permits only the Parliament to rule on treaty ratification. Nevertheless, in my opinion, the constraints brought forth from art. 75 Cost. are not relevant for a consultative referendum as this type of referendum cannot supercede the existing role of Parliament.

Consequently a consultative referendum, which addresses the European level, could be implemented in Italy by a simple law.

On the other hand, a constituent European referendum would completely change the treaty ratification proceeding provided for in art. 80 Cost. by introducing a legally binding popular vote and ignoring the constitutionally provided parliamentary role. In this case, this referendum, at odds with Italian constitutional principles, could be implemented in the Italian legal system only through a constitutional law.

In any event, if a new constitutional law is necessary, there are many remedies: an ad hoc constitutional law for the constitutional treaty could be passed; art. 80 Cost. could be changed by introducing specific provisions for the ratification of the European treaties; or art. 11 Cost. could be completed by introducing a proper "European clause", to make the future of the European integration easier.

17) C. Ladenburger

Le « Referendum Européen » portant sur un traité ou une Constitution sur l'Union *Réflexions relatives au cadre juridique possible du point de vue du droit de l'Union*

Introduction

La présente contribution vise à analyser les possibilités et contraintes juridiques à prendre en considération dans l'évaluation de l'idée d'organiser un « referendum européen », portant sur un traité qui modifierait ou abrogerait les traités CE et UE actuels.

Elle se concentre sur les possibilités de créer la base et le cadre juridiques d'un tel referendum, par l'adoption d'une *législation* (au niveau européen et/ou national) sans laquelle les autorités des Etats membres (EM) ne pourraient appeler les citoyens aux urnes pour s'exprimer sur une question quelconque.

Elle ne prend pas position sur la sagesse politique de l'idée d'un referendum européen portant sur un traité européen, ni sur ses mérites ou défauts au regard de la théorie de démocratie.

I. "Referendum européen" – possibles formes

On prendra comme point de départ deux paramètres ou distinctions de base:

- Referendum « décisoire » vs. Referendum « consultatif »
- Referendum européen au sens strict (à savoir, un referendum unique avec base juridique européenne) vs. 27 referendums nationaux "coordonnés".

Le croisement de ces paramètres rend – en théorie – quatre scénarios possibles:

Referendum européen décisoire	Referendum « européen » consultatif
Referendums nationaux coordonnés de nature hétérogène (décisoire/consultative)	Referendums nationaux coordonnés de nature consultative

II. Aspects juridiques des différents scénarios

1. *Referendum européen décisoire*

Ce scénario peut être caractérisé comme suit: l'issue au niveau européen du referendum déterminerait (à elle seule ou en combinaison avec des actes des institutions au niveau UE ou des EM) l'entrée en vigueur d'une Constitution.

D'un point de vue juridique partant du droit constant, il suffit d'apporter quelques observations rapides relatives à ce scénario.

- a) Le scénario est incompatible avec l'article 48 TUE.
- b) Il exigerait donc une modification préalable de cet article, par voie de traité séparé qui devrait être ratifié par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.
- c) Toute proposition d'instaurer un referendum européen décisoire en absence d'un traité modifiant l'article 48 TUE en ce sens, ratifié par tous les Etats membres, soulèverait en réalité la même problématique juridique de « rupture constitutionnelle » que celle abordée dans le « projet Pénélope ».²³

Les observations qui précèdent devraient suffire pour démontrer que ce scénario est irréaliste à l'heure actuelle.

2. *Referendums nationaux coordonnés, de nature hétérogène (décisoire ou consultative selon l'Etat membre)*

Ce scénario peut être décrit comme suit. Les 27 Etats s'arrangeraient politiquement pour tenir simultanément²⁴ des referendums au niveau national. Ces referendums seraient entièrement régis par le droit national respectif. Ils auraient un caractère décisoire ou consultatif, selon le droit constitutionnel national. En droit, il n'y aurait aucun résultat officiel paneuropéen, même si l'opinion publique ne manquait pas d'en tirer conclusion.

On relèvera quelques aspects et problèmes juridiques de ce scénario.

- a) Il nécessiterait une modification constitutionnelle dans les Etats membres dont la constitution interdit même le referendum consultatif. Cela est le cas, tout au moins, en Allemagne selon la thèse doctrinale dominante²⁵. Mais des problèmes pourraient surgir aussi dans d'autres Etats, dont le droit constitutionnel pose des conditions difficiles à respecter dans le contexte d'un

23 "Etude de faisabilité – contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne", document de travail publié par la Commission européenne le 4 décembre 2002; voir page XII et pages A - D.

24 Le même jour ou, plus probable en pratique, endéans d'une période de quatre jours, comme pour les élections au PE.

25 Voir la contribution du professeur Weber à ce même colloque ainsi que les références y citées.

referendum sur un traité européen. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle portugaise en est un exemple instructif.²⁶

- b) La nécessité de modifier la constitution peut entraîner des complications politiques dans ces mêmes Etats, dans la mesure où une telle initiative pourrait provoquer une discussion plus large sur la démocratie directe en droit interne. Il pourrait en effet s'avérer peu intelligible qu'une constitution nationale n'introduise la possibilité d'un referendum au niveau national que pour le seul cas de l'approbation d'une constitution ou d'un traité européens, mais non pas pour des projets constitutionnels ou législatifs nationaux qui revêtent une importance comparable.
- c) La tenue simultanée des referendums entièrement régis par le droit constitutionnel national conduirait à une forte asymétrie des conditions, modalités et effets juridiques des referendums dans les divers Etats membres. L'asymétrie concernerait, entre autres:
 - la procédure de préparation du referendum, qui est plus ou moins lourde dans les différents systèmes constitutionnels et peut exiger des démarches importantes interinstitutionnels ou au sein du parlement national, ce qui a des répercussions sur le calendrier d'un referendum et donc sur la recherche d'une date commune pour tous les Etats;
 - la question posée, qui ne serait pas la même dans tous les Etats. Dans certains, elle concernerait l'approbation ou le rejet d'un texte de traité lui-même, tandis que dans d'autres, comme en Irlande, elle porterait sur une révision de la constitution, tandis que d'autres droits constitutionnels peuvent encore prévoir des exigences particulières quant à la précision de la question;²⁷
 - un éventuel quorum de participation ou de majorité, tel que c'est le cas dans la plupart des nouveaux Etats membres de l'Union.
- d) L'expression plus marquée de cette asymétrie porte sur les effets juridiques du referendum, et elle constitue en même temps l'inconvénient le plus grave de ce scénario: le résultat négatif dans un pays dont la constitution connaît seulement le referendum décisoire et non le referendum consultatif, lierait impitoyablement cet Etat. Le texte du traité ainsi refusé, est rejeté dans ce pays qui ne pourrait donc pas le ratifier conformément à l'article 48 TUE, peu importe le résultat « non officiel paneuropéen ».

Ce sont notamment les deux derniers aspects qui nous obligent de conclure que ce scénario est peu souhaitable.

3. Referendums nationaux coordonnées de nature consultative

Comme dans le cas de figure précédent, les 27 Etats s'arrangeraient politiquement pour tenir simultanément²⁸ des referendums au niveau national. Ces referendums seraient entièrement régis par le droit national respectif. Toutefois, le présent scénario se distingue par l'exigence que les referendums devraient partout revêtir une nature consultative, leur issue n'ayant donc pas de force décisoire sur le plan national. On devrait dès lors s'accorder politiquement non seulement sur la date mais aussi sur la question concrète à poser, qui devrait être la même dans tous les Etats membres.

26 Voir Décision n. 531/98 de la Cour constitutionnelle portugaise rejetant un referendum sur le traité d'Amsterdam, et J. Ziller, dans A. Albi / J. Ziller (eds.), *The European Constitution and national constitutions – ratification and beyond*, 2007, pp. 287 (289). Il paraît que la Constitution portugaise pourra être modifiée sous peu afin de permettre explicitement la tenue d'un referendum directement sur un traité européen, c'est-à-dire sur l'approbation ou non d'un texte de traité en tant que tel.

27 Voir la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle portugaise.

28 Le même jour ou, plus probable en pratique, endéans d'une période de quatre jours, comme pour les élections au PE.

L'arrangement politique des 27 Etats membres pourrait être contenu dans une décision des chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen.

En droit, il n'y aurait aucun résultat officiel paneuropéen, même si l'opinion publique ne manquait pas d'en tirer conclusion. Le résultat paneuropéen non officiel pourrait avoir un poids politique plus grand que dans l'option précédente, les gouvernements et parlements pourraient plus facilement en tenir compte. On espérerait notamment que les gouvernements et parlements aient une marge plus grande pour digérer un résultat asymétrique: une large majorité positive paneuropéenne pourrait créer une pression politique sur des Etats membres dans lesquels le résultat aurait été de justesse négatif. Soulignons toutefois qu'il n'entre pas dans l'objet de la présente contribution d'examiner à quel point un tel calcul est politiquement réaliste et souhaitable.

Ce scénario appelle les observations suivantes.

- a) Comme l'option précédente, il nécessiterait une modification constitutionnelle dans les Etats membres dont la Constitution interdit même le referendum consultatif.
- b) Une question difficile à résoudre est de savoir comment ce referendum consultatif s'articulerait avec un éventuel referendum décisoire postérieur, exigé dans certains Etats membres (comme au Danemark et en Irlande²⁹). Est-il imaginable d'organiser un deuxième referendum ultérieur sur le même objet dans ces Etats? Cette option semble plutôt se fonder sur l'hypothèse d'un processus de ratification parlementaire dans chaque Etat membre, conduit à la lumière du referendum consultatif.
- c) Cette option pourrait exiger des modifications constitutionnelles plus larges que l'option précédente. Il faudrait y procéder non seulement dans les Etats interdisant tout referendum, mais peut-être aussi dans ceux qui prévoient explicitement un referendum décisoire pour un traité européen, que ce soit un referendum obligatoire³⁰ ou facultatif³¹. L'argument pourrait être que les dispositions constitutionnelles sur un referendum décisoire sont exhaustives et ne permettent pas la tenue d'un simple referendum consultatif à un stade plus précoce. La question ne peut qu'être soulevée ici. Elle serait, le cas échéant, à approfondir au regard du droit des Etats concernés.
- d) Par rapport à l'option précédente, des modalités plus homogènes des 27 referendums peuvent être prévues. En particulier, la question à poser serait forcément la même, et des quorums de participation ou de majorités ne seraient pas à prévoir dans le cas de referendums consultatifs.

4. Referendum européen consultatif

Dans ce dernier scénario, le referendum se fonderait (du moins en partie) sur une base juridique établie au niveau européen. Un tel acte juridique instaurerait au moins le principe du referendum européen consultatif, obligerait les Etats membres à l'organiser sur leur territoire respectif à une date fixée, et harmoniserait la question à poser. Il pourrait le cas échéant harmoniser d'autres conditions.

L'enjeu principal de cette voie paraît celui de savoir si l'acte établi au niveau européen aiderait à éviter les modifications des constitutions nationales signalées sous options 2 et 3 ci-dessus; ou si, au moins, il permettrait de faciliter politiquement de telles modifications. Pourrait-on faire jouer la primauté d'un acte communautaire imposant le referendum consultatif sur les droits constitutionnels nationaux? Ou pourrait-on du moins présenter le referendum politiquement comme une initiative ad hoc propre à l'UE, et ainsi éviter ou reporter le débat plus large sur la démocratie directe dans le système constitutionnel interne?

29 Nous employant ici le terme « exigé » au sens large, en simplifiant et tout en gardant à l'esprit la réalité plus complexe dans ces deux Etats, compte tenu des leurs dispositions et jurisprudence constitutionnelles.

30 Danemark, Irlande, voir footnote précédente.

31 Par exemple en France, Pologne, Portugal et en Lettonie.

Pour le reste, les observations faites ci-dessus sur l'option 3 s'appliquent. Se posera alors notamment la question du sens d'éventuels référendums décisifs imposés dans certains Etats membres, à tenir postérieurement au référendum consultatif européen.

Soulignons les problèmes et questions juridiques propres à ce scénario.

- a) Le problème juridique principal est de savoir comment adopter un acte qui formerait une base juridique européenne. Cette question est analysée ci-dessous, voir point III.
- b) Se poserait une question qui n'est pas que philosophique: qui serait le "pouvoir consultatif"? Les Etats membres (à titre collectif ou individuel) et/ou les institutions de l'Union? Pour ces dernières, le seul point d'appui serait l'article 48 UE: les institutions ne pourraient pas consulter sur un traité adopté par la Conférence intergouvernementale (CIG), mais seulement sur des questions abstraites ou sur un projet existant avant la convocation d'une CIG; ce pourrait être un projet soumis par une Convention (comme celui de juillet 2003, sur lequel la Commission et le Parlement européen ont dû se prononcer avant la convocation de la CIG en automne 2003).
- c) Des législations nationales complémentaires resteraient en tout cas nécessaires pour régler les aspects non harmonisés au niveau européen, en pratique très importants voire prépondérants (définition des personnes ayant le droit de vote; registres électoraux; procédure des comptes des suffrages; recours électoraux, etc.). On devrait donc suivre le modèle des élections au Parlement européen, dont les conditions ne sont que très partiellement harmonisées. Le rôle imparti au législateur national pourrait affecter le pari principal de cette option, à savoir de contourner ou de faciliter les débats relatifs aux modifications des constitutions nationales. Plus important s'avérait ce rôle, plus difficile deviendrait-il de contourner ou de minimiser les complications constitutionnelles nationales en invoquant une base juridique européenne du référendum.
- d) Même si une base juridique européenne suffisait pour introduire le référendum consultatif dans des systèmes qui ne le connaissent pas encore, l'exigence d'un référendum national décisif dans certains Etats membres ne pourrait être supprimée, en tout état de cause, que par voie de modification expresse de la Constitution nationale.

III. Quelle « base juridique au niveau européen »?

1. Règlement ou directive communautaire?

Avant d'aborder la base de l'article 308 TCE, le juriste communautaire doit toujours vérifier si le traité CE ne fournit véritablement aucune base expresse pour le projet envisagé. Or, une base peu connue et en quelque sorte pittoresque mérite notre attention.

C'est l'article 284 TCE: cet article, véritable base juridique, permet une législation du Conseil organisant le recueil de toute sorte d'informations pertinentes pour l'accomplissement d'une « tâche de la Commission ». Dans le présent contexte, une telle tâche ne pourrait résulter que de l'article 48 TUE, à savoir de l'avis que la Commission doit émettre avant l'ouverture d'une CIG. Donc on ne pourrait envisager un référendum que sur un "projet Convention" (tel que le projet de Constitution de juillet 2003), non pas sur un traité adopté par la CIG. Une objection juridique bien prévisible contre le recours à cette base juridique est qu'il ne s'agirait pas d'une tâche en vertu du traité CE. Enfin, l'article 282 TCE présente plusieurs inconvénients politiques et pratiques: il n'envisage que le rôle de la Commission; la procédure législative (qui n'exige qu'une majorité simple du Conseil!) n'implique pas le Parlement européen.

D'autre part, entre en ligne l'article 308 TCE. Toutefois, si l'on écarte l'article 284 TCE, le recours à l'article 308 TCE se heurte à plusieurs objections encore plus fortes: d'abord, le référendum ne servirait pas pour « réaliser un des objets de la Communauté », en effet la contribution des institutions

dans la procédure de l'article 48 TUE ne se fait pas au nom de la Communauté. En tout cas, la Cour a souligné, dans son avis 2/94 bien notoire, que l'article 308 TCE ne peut pas servir pour des initiatives d'« envergure constitutionnelle ».³²

2. Décision du Conseil créant un nouveau droit des citoyens, en vertu de l'article 22 TCE

L'article 22 TCE pourrait à première vue offrir une piste intéressante. Cet article est une sorte de « clause passerelle », permettant un amendement du traité CE sans CIG, afin de compléter les droits de citoyenneté prévus dans les articles 18 – 21 du traité. On pourrait, à première vue, songer à adopter, sur cette base, un acte du Conseil établissant, en tant que droit des citoyens de l'Union, celui d'être consulté sur des amendements futurs du traité CE.

L'article 22 TCE exige la ratification nationale de l'acte du Conseil selon les règles constitutionnelles respectives. Les procédures nationales - et notamment les majorités parlementaires - requises pour modifier la constitution nationale risquent donc de s'imposer également. Toutefois, une modification formelle de la constitution pourrait le cas échéant être évitée³³ ou se faire de façon moins visible. En particulier, une décision du Conseil fondée sur l'article 22 TCE pourrait être présentée comme un « acte communautaire » au sens large.

Le champ d'application de l'article 22 TCE est, certes, large: il pourrait en principe englober l'expression directe de l'opinion des citoyens UE sur un futur traité.

La vraie difficulté d'utiliser l'article 22 TCE dans le présent contexte est toutefois celle de construire le referendum européen comme un *droit subjectif* des citoyens, alors que les institutions ou Etats membres devraient, en réalité, pouvoir décider de manière discrétionnaire de tenir ou non un referendum sur des futurs amendements du traité CE.

En tout état de cause, l'article 22 TCE ne peut pas être utilisé pour un « essai ad hoc » d'un referendum européen. Un nouveau droit des citoyens devrait être créé à titre permanent.

S'y ajoute encore un doute juridique qui paraît toutefois non décisif. On pourrait se demander si un acte article 22 TCE permettrait aux électeurs nationaux qui ne sont pas citoyens UE de participer au referendum, comme il est coutume dans certains Etats membres.³⁴ Selon nous, ce devrait être possible, étant donné que d'autres droits des citoyens, tels que le droit de pétition et celui de s'adresser au médiateur, sont étendus, par le traité lui-même, à des non citoyens.

Mentionnons enfin un problème d'ordre procédural. Une initiative « article 22 TCE » doit se fonder sur le rapport de la Commission qui est rendu tous les trois ans. Elle ne peut donc pas être présentée à n'importe quel moment.

3. Acte du Conseil soumis à ratification nationale, à l'instar de l'Acte de 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct

Le Conseil pourrait-il, en tant qu'institution communautaire, adopter un acte introduisant le referendum consultatif européen, et prévoir que cet acte entre en vigueur après ratification par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives? On pourrait être tenté d'invoquer, en tant que précédent, l'Acte du Conseil de 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct. Bien entendu, les règles constitutionnelles respectives régissant la ratification d'un tel acte seraient à respecter; toutefois la présentation d'acte communautaire, calquée sur le précédent de 1976, pourrait aider à mener à bien cette ratification.

32 Rec. 1996, I-1759.

33 Voir, p. ex., article 23 § 1, 3ème phrase, de la Constitution allemande.

34 Voir arrêt C-145/04, Royaume-Uni c. Espagne, du 12/9/2006 (non encore publié au recueil), portant sur les élections au PE à Gibraltar.

Ceci dit, nous n'estimons pas que le précédent de 1976 puisse être invoqué dans le présent contexte. Laissons à part la question controversée de la réelle nature de cet acte - s'agit-il du droit communautaire secondaire, soumis à une procédure d'adoption particulière ou d'un traité international des Etats membres? - Quoi qu'il en soit, l'Acte de 1976 pouvait se fonder sur un article exprès du traité CE³⁵, ce qui fait défaut en l'espèce.

4. Accord international entre les Etats membres, séparé du droit de l'Union

Une voie toujours possible consisterait dans la conclusion, par les Etats membres, d'un accord de droit international portant introduction du referendum européen consultatif, accord exigeant évidemment une ratification nationale selon les règles constitutionnelles respectives.

Cette voie se situerait clairement en dehors du droit de l'Union et n'aiderait donc guère les Etats membres qui doivent changer leur constitution.

5. Décision des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil

Pourrait-on, enfin, essayer d'éviter la ratification nationale d'une « *décision des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil* » (ou une décision des chefs d'Etat ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen) établissant un referendum européen consultatif, en invoquant le précédent de la « *Décision des chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen* »³⁶ sur le Danemark qui avait facilité la ratification du traité de Maastricht?

Juridiquement, une telle « décision » ne peut s'analyser que, soit comme un accord politique entre les Etats membres (voir point II 3 ci-dessus), soit comme un acte comportant des normes juridiques qui lient les Etats membres ce qui exige une ratification selon leurs exigences constitutionnelles internes (voir point III 4 ci-dessus).

Pour la « décision Maastricht/Danemark », son contenu juridique précis est controversé. Les autres Etats membres ont en tout cas estimé que la décision est couverte par leurs actes de ratification du traité de Maastricht, au motif que la décision se greffait sur ce traité en l'interprétant, et qu'elle ne s'appliquait aucunement à eux sinon uniquement au Danemark.

Il n'en serait pas ainsi dans le contexte qui nous intéresse. Une « décision » sur le referendum qui comporterait des effets juridiques ne se grefferait pas sur un traité déjà ratifié et devrait en outre lier tous les Etats membres. Elle exigera donc une ratification nationale propre selon les règles constitutionnelles respectives. Le précédent de la décision « Danemark » n'est donc pas transposable au cas d'espèce.

IV. Conclusions

Les seuls scénarios envisageables seraient soit, la tenue de 27 referendums consultatifs nationaux coordonnés politiquement, soit la tenue d'un referendum consultatif « européen », à savoir fondé du moins en partie sur un acte au niveau européen.

Les contraintes juridiques à garder à l'esprit dans l'évaluation de faisabilité des deux scénarios résultent essentiellement du droit constitutionnel des Etats membres qui diverge fortement dans les approches vis-à-vis de la démocratie directe.

Les constitutions de certains Etats membres devraient être modifiées avant de pouvoir réaliser 27 referendums consultatifs nationaux coordonnés.

35 Article 138 § 3 du traité de Rome alors en vigueur. Entre-temps, cette base juridique a été modifiée, voir l'article 190 § 4 TCE.

36 JO C 348 du 31.12.1992, p. 1.

Il est difficilement envisageable d'adopter un acte de droit communautaire secondaire afin de surmonter les obstacles constitutionnels nationaux.

On pourrait songer à une décision en vertu de l'article 22 TCE ou encore à un accord international entre les Etats membres, le cas échéant sous forme de décision des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil. Ces types d'actes exigeraient, certes, la ratification par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives et ne changeraient donc juridiquement en rien les contraintes signalées; ils pourraient toutefois aider à présenter une initiative propre à l'UE et ainsi à éviter ou reporter le débat plus large sur la démocratie directe au niveau national.

L'idée d'un referendum consultatif européen ou coordonné par les Etats membres semble se fonder sur l'hypothèse d'un processus de ratification parlementaire dans chaque Etat membre, conduit à la lumière du referendum consultatif. Il faudrait réfléchir sur l'articulation entre un tel referendum consultatif et les referendums décisifs exigés dans certains Etats membres comme partie de leur procédure de ratification.

Débat

18) L.S. Rossi

Je voudrais ajouter quelques réflexions sur les bases juridiques. Je suis d'accord avec M. Ladenburger que l'article 22 TCE peut être une piste très intéressante pour le futur. Je ne crois pas cependant qu'il puisse être utilisé pour un référendum comme celui sur le traité constitutionnel qui a été proposé par quelqu'un des rapporteurs qui m'ont précédé.

Je pense qu'on pourrait davantage employer cette base juridique pour créer le référendum européen en tant que instrument général à utiliser dans le futur. En s'appuyant sur cette base juridique, il serait possible pour les institutions d'adopter une directive (ou une décision, mais pas à mon avis un règlement) qui créerait un nouvel instrument, dont l'implémentation sera assurée par chaque Etat membre, selon son système constitutionnel.

On pourrait envisager un instrument plus général de celui qui a été prévu par le traité constitutionnel, qui était limité à une initiative législative populaire pour l'élaboration des actes de l'Union.

Les modalités d'un tel referendum seraient bien sur à préciser dans son acte institutif. J'imagine que l'initiative d'un tel referendum pourrait être prise par le Parlement européen et un certain nombre d'Etats membres, qui demanderont de consulter les citoyens sur des actes futures de l'Union. Les conséquences et la valeur juridique d'un tel referendum - contraignant ou purement consultatif - seraient aussi à définir. Il serait en effet possible d'envisager un obligation pour les institutions européennes de respecter les résultats du referendum.

Bien que, grâce à l'art. 22 TCE, pour créer ce nouvel instrument il n'est pas nécessaire de modifier le traité, il faut quand même la volonté des institutions d'utiliser cette base juridique qui exige l'unanimité et les ratifications nationales.

Également, il faut remarquer que cette base juridique ne peut pas être employée pour créer un referendum capable de modifier la procédure de révision des Traités actuels: aucune directive ou autre acte dérivé ne saurait modifier le Traité de Nice. Pour modifier la procédure de révision il est en fait nécessaire un autre traité de révision, qui soit ratifié par tous les vingt-sept Parlements nationaux. Si l'art. 22 peut bien s'avérer comme la base pour l'institution d'un referendum européen, ce referendum ne pourrait donc donner force juridique ni au traité constitutionnel ni à n'importe quel autre traité de révision. On ne pourrait donc imaginer sur un tel sujet que un referendum européen purement consultatif.

Un referendum consultatif sur la Constitution fondé sur l'art. 22 TCE ne serait pas de toute façon une solution rapide, car il faudrait d'abord créer l'instrument général (justement le referendum européen).

On peut s'interroger alors sur la possibilité de promouvoir plusieurs referendums nationaux simultanés.

La première possibilité serait une décision du Conseil européen, qui demanderait aux Etats membres de soumettre les traités à une consultation populaire, selon leurs propres procédures constitutionnelles. Une recommandation, qui souhaiterait des referendums nationaux (simultanés) volontaires, serait probablement moins difficile à accepter. En alternative, s'il n'est pas possible d'adopter une telle recommandation, le même résultat pourrait être atteint par un accord en forme simplifiée (c'est-à-dire pas ratifié par les parlements) conclu entre les (ou certains) Etats membres sur le plan international (donc en dehors du cadre institutionnel européen).

Dans les Etats dont la Constitution n'envisage pas de referendum sur les affaires internationales, un referendum purement consultatif est imaginable, avec lequel les gouvernements pourraient demander à leur électeurs, sans effets juridiquement contraignants, de se prononcer sur la Constitution européenne. Il semble toutefois difficile d'imposer aux Etats une telle consultation. Ces consultations n'auraient donc ni des conséquences uniformes (si elles ne se déroulent dans tous les Etats membres), ni la même valeur juridique (chaque referendum national étant soumis à la discipline de la Constitution de l'Etat).

19) G. Montani

Je voudrais faire deux observations. La première, concerne la thèse de M. Dehousse, que je partage en général. Il a raison quand il dit qu'il faut avoir une certaine réserve face à l'institution du référendum, parce qu'il peut impliquer le danger du populisme. Toutefois, à mon avis, la question est plutôt abstraite et académique. Le problème est qu'il y a des référendums nationaux et que les référendums nationaux sont exploités très fortement par les forces populistes. La véritable question est plutôt de savoir comment peut-on progresser vers la construction européenne, vers une Europe plus démocratique, dans laquelle les citoyens peuvent s'exprimer. On a dit, justement, que le problème est la question de l'unanimité. Et, bien, alors il faut renverser le problème. Il faut exploiter la possibilité d'un référendum européen pour dépasser l'unanimité. Les fédéralistes voient dans cette occasion – les élections européennes en 2009 – la possibilité de faire un pas en avant en dépassant l'unanimité, parce qu'il y a un traité constitutionnel qu'il faut approuver et il y a une campagne électorale européenne au cours de laquelle les partis politiques sont obligés d'expliquer aux citoyens quelle Europe ils veulent bâtir. Il faut arriver à l'élection européenne avec des propositions concrètes. Les gouvernements européens doivent prendre des décisions, comme l'a dit M.me Merkel, pour éviter un échec historique. Si l'on abandonne le projet de Constitution, l'Europe fera des pas en arrière. Mais, pour faire des pas en avant, il faut dépasser l'unanimité.

La deuxième question a été soulevée par M. Weber: quelle est la valeur juridique de notre campagne pour collecter un million de signatures. Evidemment, il n'y a pas un cadre juridique et nous sommes bien conscients de cela. Le problème est de faire une campagne politique pour montrer que les citoyens veulent dépasser le déficit de démocratie européenne. Notre espoir est de faire une alliance avec le Parlement européen, pour déclencher une mobilisation populaire. A l'intérieur du Parlement européen il y a des fédéralistes. Il faut leur donner la possibilité de soutenir le référendum européen.

20) F. Esposito

J'ai une remarque à propos de l'intervention de M. Ladenburger à propos de la distinction entre le référendum décisionnel et non décisionnel. En théorie, il est pertinent de distinguer ces deux catégories de référendum, mais les expériences référendaires notamment dans les pays de l'Ouest montrent qu'il est plutôt rare qu'un vote populaire, même consultatif ne soit pas respecté par les

autorités politiques. Deux exemples permettent d'illustrer cela. Le premier exemple concerne un vote consultatif organisé en Suède, le 15 novembre 1955, sur le passage de la conduite à droite et que refusa le peuple suédois à 84.25 %. Pourtant, près de 20 années plus tard, en septembre 1976, le Riksdag (Parlement) a néanmoins imposé ce changement. Bien que ce revirement parlementaire est le fruit d'un accord unanime entre les principaux responsables des partis, ce résultat ne respecte pas la volonté populaire et constitue le seul exemple connu à ce jour. Le second exemple concerne un vote décisionnel organisée le 8 décembre 1961 au Liechtenstein. Le Prince utilisa le privilège que lui réserve la constitution (art. 64 al. 4 Cost.) pour invalider ce vote portant sur un amendement constitutionnel relatif à l'abolition du privilège de chasse au profit d'un droit de chasse, pourtant accepté par le peuple par 51 % des voix. Cette décision impopulaire conduisit deux mois plus tard à l'organisation d'un second référendum décisionnel sur le même objet et dont le résultat positif (56.6 % des voix) fut cette fois validé par le Prince.

Ces exemples illustrent l'importance de respecter la volonté populaire et ce, indépendamment du caractère contraignant du vote. Par conséquent, le scénario visant à considérer la perspective d'introduire un référendum au niveau européen est suffisamment innovante et sensible politiquement, pour que le résultat d'un vote même non consultatif, lie les autorités politiques européennes et nationales.

21) A. Weber

La question de la liaison de force décisionnelle ou contraignante apparaît comme un point cardinal. On pourrait s'imaginer d'introduire le référendum avant la ratification législative, parce que, si on le faisait à l'envers, vous avez d'abord la ratification par le Parlement qui approuve ou non le texte et après il y aurait une votation populaire qui peut-être refusait la décision de l'organe législatif. Qu'est-ce que vous pouvez faire? Un veto consultatif comme on dit toujours ne lierait pas juridiquement ou constitutionnellement et n'aurait pas de force décisionnelle, mais pratiquement et politiquement il y a une vinculation assez forte. Donc, on devrait réfléchir sur la sagesse de prévoir un référendum avant une décision du Parlement, mais aussi après l'approbation du Parlement; dans le dernier cas finalement le résultat du référendum emporterait aussi. Ceci était aussi la discussion que nous avons menée en Allemagne, parce que les hommes politiques des grandes parties et d'autres ont reconnu que pratiquement un veto populaire lierait le législateur. J'aimerais encore ajouter une remarque sur le point fédéraliste. J'ai bien compris la proposition de M. Montani d'un référendum sur l'initiative des citoyens, mais si on voulait renforcer le modèle du fédéralisme dans le cadre de l'Union européenne (dans une perspective d'une Constitution fédérale ou pré fédérale), une votation populaire au référendum renforcerai plutôt le pilier unitaire au lieu du pilier fédéral. En devrait s'imaginer que le Parlement européen aussi qu'un référendum européen refléterai plus tôt la volonté des peuples européens et non la volonté des Etats membres réunis dans le Conseil des ministres (2^{ème} Chambre). Donc, il fallait se rendre compte sur le point de départ de la légitimation.

22) R. Dehousse

Frédéric Esposito a répondu à la question que je me posais, à savoir: y a-t-il vraiment des exemples qui nous permettent d'illustrer la distinction – juridiquement claire – entre un référendum consultatif et un référendum décisionnel; et les exemples pittoresques qu'il a donnés montrent bien qu'en pratique, les deux types de référendum sont très proches. L'une des raisons permettant de comprendre ces similitudes tient à la logique politique: un gouvernement, auquel le peuple souverain dirait « on n'est pas d'accord », aura une tendance naturelle, s'il veut garder la confiance de ses électeurs ou la retrouver aux prochaines élections, à ne pas trop le contrarier. Cela signifie que la distinction juridique va se dissoudre dans les débats politiques. Il faut qu'on le sache pour éviter les écueils rencontrés par nos amis hollandais qui pensaient au départ que le gouvernement pourrait peut-être corriger les excès

d'un éventuel référendum. Je crois qu'il faut vraiment bien en tenir compte; il y a quelque chose d'incompatible entre la démocratie représentative et cette logique constitutionnelle référendaire.

23) C. Ladenburger

Juste pour éviter tout malentendu, moi je ne prône aucune des pistes que j'ai évoquées. J'ai dit au début: ma tâche est de vous exposer les différentes possibilités et leurs conséquences juridiques. C'est pourquoi l'objection que vous avez émise, ce qui est évident de dire: mais un référendum consultatif a la même force politique qu'un référendum obligatoire. Moi j'accepte ça très volontiers et je ne voulais pas défendre le contraire. Toutefois, ceux qui prônent l'idée du référendum européen consultatif ou des référendums coordonnés et consultatifs, doivent, eux, répondre d'abord à la question, à savoir: qui est qui consulte, qui est le pouvoir consultant, parce que votre objection ça dépend de ça,. Comment les pouvoirs consultants peuvent-ils comprendre un résultat, c'est-à-dire un vote négatif dans un Etat. Est-ce qu'il aura la force politique de dire que les autorités de cet Etat ne pourront jamais ratifier ou est-ce que le pari de ceux qui prônent le référendum consultatif, est-ce que ce pari peut être réaliste que les autorités européennes dans leur ensemble regardent le résultat européen. Moi je n'ai aucune réponse à cette question. C'est une appréciation politique, mais ça me semble être le vrai problème de l'idée du référendum consultatif européen.

III - Modalités d'organisation d'un éventuel référendum européen

Intervention liminaire de F. Esposito: « De la campagne référendaire aux modalités de validation des résultats: comment organiser un référendum européen? »

24) J. Ziller

Après avoir largement abordé la question de la nécessité des dangers des référendums nationaux et européens, la troisième session permet d'entrer un peu plus dans les détails de ce que pourrait être un éventuel référendum européen. La grille d'analyse présentée par Clemens Ladenburger lors de la deuxième session est particulièrement utile pour nos débats. Frédéric Esposito qui est l'un des meilleurs spécialistes des référendums, aura la tâche d'introduire les débats en exposant son point de vue sur les modalités d'organisation d'un éventuel référendum européen.

25) F. Esposito

L'organisation d'un référendum européen, c'est-à-dire, dans l'ensemble des 27 Etats membres à l'initiative de l'Union européenne est un projet ambitieux. Cette question est aussi complexe que celle relative à l'opportunité d'introduire le référendum européen car elle bute sur le caractère jusqu'alors exclusivement national de l'exercice du vote. Toutefois avec l'introduction des élections européennes au suffrage universel en 1979 et l'intensification de la pratique référendaire dans les Etats de l'UE, il existe désormais un socle communautaire sur lequel s'appuyer pour ancrer l'organisation proprement dite d'un référendum européen. Dans cette perspective, je vais privilégier un scénario visant à introduire dans le droit primaire les modalités d'un vote référendaire non décisionnel, ce qui soulève trois questions directrices. En effet et en suivant la chronologie d'un vote, il convient de se pencher sur la problématique de l'initiateur du vote (1), puis sur celle des campagnes référendaires (2). Enfin et c'est une question essentielle, quel type de majorité serait retenu pour valider le résultat du scrutin: majorité simple des électeurs, majorité double (UE-Etats), recours à un quorum de participation (3)?

1. L'initiateur du vote

Le scénario retenu dans le cadre de ce colloque est celui du référendum ad hoc consacré à la ratification d'un nouveau traité constitutionnel.

Ce qualificatif de 'ad hoc' semble par ailleurs justifié dans la mesure où le projet de Constitution européenne est lui-même le fruit d'un organe ad hoc, la Convention européenne. On peut cependant s'interroger si ce ne serait pas là l'occasion de doter ce référendum d'une stature plus imposante en créant un type référendaire particulier. Ma proposition serait précisément de le qualifier de référendum européen de souveraineté sur une question d'intérêt public. L'origine de cette proposition est à chercher parmi les dispositions et la pratique référendaire des nouveaux pays membres de l'UE. En effet, 5 des 9 Etats ayant organisés un vote sur le traité d'adhésion à l'UE, l'ont justifié comme étant une question d'importance nationale (Estonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Slovaquie). Le déclenchement de la procédure dépend ainsi de la définition donnée d'un objet d'*intérêt public* en d'autres termes, du seuil référendaire. A l'échelle de l'Union européenne, cette difficulté prend un relief tout particulier, étant donnée la nature nationale et supranationale de ses organes. Que signifie une question d'intérêt public pour la Commission ou le Conseil? Cette question me conduit justement à préciser l'objectif de ce référendum.

J'envisage cet instrument comme un instrument de pilotage politique. Il vise à permettre aux autorités européennes et nationales de connaître l'avis des citoyens européens sur des choix politiques cruciaux: élargissement de l'UE, PESC, élection du Président de la Commission au suffrage universel

par exemple. En d'autres termes, ce sont des objets dits communautaires concernant l'ensemble des membres et pas seulement quelques-uns. Ainsi, un vote sur la diminution de la contribution financière de l'Allemagne par exemple, ne serait pas envisageable, même si cela a des incidences sur les ressources propres de l'Union.

Plus que le sujet, c'est le déclenchement de la procédure qui est éminemment politique, car ce sont le ou les organes compétents qui appliqueront leur définition du seuil référendaire. Théoriquement, l'impulsion devrait revenir aux deux organes symbolisant le mieux le caractère communautaire de cette disposition: d'une part, la Commission, en tant qu'exécutif européen et gardienne des traités et d'autre part, le PE en tant que co-législateur au bénéfice d'une légitimité démocratique directe. Politiquement, ce serait plutôt au Conseil européen de déclencher cette procédure consultative. En effet, l'idée d'un référendum européen est avant tout de faire sauter le bouchon de l'unanimité, car c'est une source de blocage lors de la ratification d'un traité européen et plus particulièrement en cas de résultat négatif. Dans la mesure où c'est au niveau national que se conclut cette procédure, il paraît cohérent que ce soit au sein de l'organe représentant les chefs d'Etat et de gouvernement, soit le Conseil européen que ce procédure soit initiée.

Le caractère communautaire de ce référendum signifie également qu'il peut porter sur l'adoption d'une directive, d'un règlement, d'un traité ou d'une disposition constitutionnelle. En conférant à cet instrument la fonction de renseigner les élites politiques européennes sur la position des citoyens européens sur une question d'intérêt public, le résultat est défini comme non décisionnel. Le recours à ce référendum consultatif ne doit pas être conditionné par la crainte du refus; il doit rester un outil d'évaluation. Car si le vote n'est pas contraignant pour les autorités, il permet de garantir cette perspective, ou du moins de la préserver.

Plus fondamentalement, son utilisation peut également servir de catalyseur pour favoriser l'émergence d'une culture référendaire européenne, ainsi qu'une prise de conscience citoyenne de la vie politique européenne.

2. La (les) campagnes référendaire(s)

Les campagnes d'informations menées par la Commission européenne dans le cadre de l'introduction de l'euro et surtout lors des votes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale pourraient constituer un socle pour une future campagne référendaire. Cependant, comment concilier les systèmes d'informations nationaux avec celui de la Commission sans heurter les sensibilités nationales? Quels seraient les supports utilisés (brochures, portail d'information, bornes publiques) et surtout le montage financier de ces campagnes? Comme j'ai pu l'évoquer en introduction, on pourrait imaginer de jumeler les élections européennes avec ce vote consultatif et ce pour des raisons d'espace publique, de légitimité démocratique et de coûts financiers.

a) Espace publique

L'inscription d'une même question sur l'agenda politique dans tous les Etats membres en même temps que les élections européennes conduirait plus aisément à l'émergence d'un débat public européen. Même si le prisme de la discussion restera national, on peut envisager à terme une communautarisation des enjeux. Les campagnes néerlandaises et françaises sur la Constitution européenne montre une évolution dans ce sens, avec l'intervention d'acteurs européen (eurodéputés, Commissaires européens) dans le débat national. Une voie semble donc ouverte pour dénationaliser les campagnes référendaires.

b) Légitimité démocratique

Un des critiques les plus communément formulées à l'encontre des élections européennes est la portée nationale des débats et de se situer hiérarchiquement en dessous des élections nationales (« second order elections »).

En liant le projet de traité constitutionnel avec les élections européennes, on impose un thème de campagne de nature européenne aux candidats, en les contraignant à prendre position sur l'objet du vote. Par conséquent, cette proximité de campagne au caractère européen plus prononcé donnerait à l'édifice communautaire une légitimité politique et sociale plus grande. Pour autant, il faut que la coordination de la campagne référendaire soit suffisamment.

c) Un coût réduit

On peut imaginer que l'organisation simultanée d'un vote avec les élections européennes pourrait conduire à réduire les coûts liés à l'organisation d'un tel scrutin. Cela présuppose que les outils de campagne sont ceux des élections et qu'il y a véritablement une synergie entre les deux scrutins. En d'autres termes, ce sont les Etats qui restent les organisateurs des scrutins. Or dans le cas d'un référendum européen, le rôle joué par les organes communautaires comme la Commission par exemple, devrait être prépondérant. De ce fait, une meilleure répartition des coûts entre les niveaux semblent théoriquement possible, mais implique une coordination entre l'UE et les Etats membres. Concernant les outils de campagne, on peut penser que le caractère exceptionnel du référendum conduise à mettre en place de nouveaux supports d'informations: portail d'information accessible depuis des bornes publiques; vote par internet etc. Ainsi, la mise en place de ces nouveaux outils ne conduirait pas forcément à une réduction des coûts.

Plus généralement, c'est la question de la coordination entre les différents acteurs qui est centrale. En d'autres termes: qui va faire quoi, dans le cas du jumelage des élections européennes avec la question du référendum européen. Au-delà du simple partage des tâches, il y a des enjeux nationaux très complexes, comme la formulation de la question posée ou du matériel de vote. Par exemple, est-ce que chaque citoyen européen recevra en plus du traité révisé, la liste de ses propres eurodéputés? Est-ce que le matériel de vote sera élaboré de façon différente pour les élections que pour le référendum? Est-ce que le financement des élections européennes et de la campagne référendaire sera assurée par un financement commun? L'exercice s'annonce difficile car il s'agit de combiner 27 cultures politiques avec un étage communautaire, l'UE.

3. Les modalités

La réalisation de cette perspective référendaire conduit tout naturellement à évoquer la question des modalités et plus particulièrement, les critères de validation du vote. La façon de déterminer le résultat du vote est un enjeu majeur, car il peut favoriser des déséquilibres entre Etats mais également au sein du schéma décisionnel. L'exemple d'un résultat validé à la majorité absolue des seuls votants peut conduire à ce qu'une majorité même petite de citoyens du Nord écrasent une minorité importante du Sud. Une solution pour limiter cet effet serait alors d'introduire un quorum de participation (seuil en dessous duquel le résultat est invalidé) ou de résultat (la majorité représentant un pourcentage donné du corps électoral). Dans ce cas, le risque est de donner un pouvoir de blocage à une minorité.

La débat autour du type de majorité dépend de la procédure référendaire choisie. Dans la perspective d'un référendum décisionnel portant sur toute modification du droit primaire européen, les propositions formulées par les milieux académiques laisse précisément apparaître un modèle de double majorité des populations et des Etats. Le choix des Etats en tant que seconde composante de la majorité après celle des populations, n'est d'ailleurs pas surprenante et pour deux raisons au moins. Premièrement, ils sont historiquement les éléments constitutifs de l'UE et les seuls avec la Commission à pouvoir initier une procédure de révision des traités. Deuxièmement, la perspective d'un référendum européen, notamment constitutionnel, est susceptible de porter atteinte à leur souveraineté. Par conséquent, il semble justifié que cette double majorité se fonde sur les peuples européens et les Etats. Je propose par ailleurs un modèle permettant de combiner une majorité populaire avec une majorité dite *pondérée* des Etats. Cette majorité pondérée est d'attribuer aux Etats un coefficient compris entre 1 et 4 en fonction du pourcentage de voix au sein du Conseil. Ainsi, l'Allemagne comme la France (29 voix, soit 8.41 % du total des voix), obtiendrait un coefficient 4, la Roumanie 3, la Suède 2 et Malte 1. Le total des « voix » serait fixé à 61 (pour 27 Etats), avec une

majorité absolue de 31 voix. Selon les coefficients attribués à chacun des Etats, ce seuil peut-être atteint par 10 Etats au minimum ou 19 au maximum. Selon ce critère, le résultat d'une votation serait validé à la double condition suivante: majorité absolue des citoyens européens et majorité qualifiée des Etats (31 « voix »).

Toutefois, il est important de préciser que cet exercice autour des modalités de validation du vote prend tout son sens dans le cadre d'un scénario conduisant à l'introduction d'un vote de nature constitutionnelle aux effets contraignants. En effet, il ne me semble pas opportun d'ajouter à la difficulté d'organiser un vote européen, un débat sur le modèle de majorité retenu. Ainsi, le recours à une majorité simple des votants devrait être retenue pour une première expérience référendaire dans tous les Etats européens.

Dans cette perspective, il faut distinguer deux scénarios: 1) celui dit de la « grande porte » conduisant à introduire dans le droit primaire un référendum aux effets contraignants; 2) le scénario dit « de la petite porte », visant l'organisation d'un vote consultatif, défini comme un référendum européen de souveraineté sur une question d'intérêt public. Le contexte politique européen ainsi que les expériences nationales récentes en matière de référendum nous invite à envisager une approche prudente, selon la méthode éprouvée des petits pas et donc à favoriser plutôt ce deuxième scénario. C'est en effet, la seule voix possible pour évaluer concrètement les conséquences de cette nouvelle forme d'expression des souverainetés populaires dans l'UE aujourd'hui nécessaire pour nourrir le débat théorique.

Débat

26) A. Weber

Les propos fait par M. Esposito sont très intéressants sur le plan « *de Constitutio ferenda* » et je propose de se borner d'abord à introduire le référendum européen par analogie aux élections parlementaires européennes, c'est-à-dire de chercher une base solide juridique, qui n'existe pas encore, et puis d'initier d'abord un référendum coordonné, ce qui laisserait plus de discrétion aux Etats membres; on pourrait peut-être s'imaginer une décision du Conseil que laisserai la liberté de discrétion aux Etats membres afin qu'il puissent concrétiser les détails de l'organisation et des procédures. Je me demande si ce n'est pas un peu prématuré de fixer des règles sur le niveau européen, si on n'a pas encore un système électoral européen mais des systèmes nationaux électoraux qui nous mènent à la représentation des peuples européens au Parlement à Strasbourg. Bien sûr un référendum européen pourrait augmenter la légitimation du pouvoir constituant ou du pouvoir législatif en général; mais il fallait se rendre compte sur la balance entre les diverses sources de légitimation.

27) F. Esposito

Le propre d'un colloque comme celui-ci est précisément d'explorer toutes les voies possibles et donc de se projeter dans la perspective d'un vote européen de façon concrète. La question de l'approche par petits pas sur le plan juridique ne doit pas faire abstraction du contexte politique européen. Théoriquement, la doctrine consacre le référendum consultatif comme devant être la première étape devant conduire à un véritable référendum européen. Pourtant, cette question qui était encore obsolète il y a 5 ans s'inscrit progressivement sur « l'agenda politique européen ». Cette progression du débat autour de la question référendaire est la résultante d'une pratique référendaire plus importante, parfois liée à l'introduction de nouvelles dispositions légales en matière de démocratie directe, comme ce fut le cas dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans ce contexte, il n'est donc pas surprenant que la Commission, soit un des coorganisateur de ce colloque, précisément à un moment de la construction européenne où il devient nécessaire de réfléchir à la façon d'appréhender le problème posé par les référendums nationaux.

Bien que nous soyons tous conscients du caractère avant-gardiste et virtuel du référendum européen, il est cependant utile d'intégrer dans la discussion une approche mettant davantage l'accent sur la pratique, comme cette solution visant à soumettre le prochain traité révisé à un vote consultatif ad hoc.

28) J.V. Louis

Je voudrais simplement poser une question en ce qui concerne le rôle de la Commission dans cette affaire en ce qui concerne l'initiative, l'organisation et la promotion du référendum. Si je ne me trompe, dans le processus d'approbation du traité constitutionnel, la Commission avait gardé une attitude extrêmement prudente, évitant d'être suspectée de faire campagne parce qu'elle pensait sans doute qu'une intervention trop grande de Bruxelles dans l'affaire pouvait être contre-productive sur le résultat des votes nationaux. Alors, est-ce que tout à coup les choses seraient changées? J'ai été frappé un jour par une réflexion du porte-parole de la Commission actuelle, lorsqu'un membre de la Commission avait émis le souhait que le siège du Parlement se déplace à Bruxelles, la réponse a été: les membres de la Commission sont libres de se prononcer en matière institutionnelle. Alors je ne sais pas s'il y aurait dans cette perspective-là une volonté d'abord du Conseil de voir la Commission jouer ce rôle et ensuite la Commission elle-même. C'est une question que je me pose à cet égard, indépendamment de la base juridique d'une telle action.

29) A. Auer

Je crois que ce que Frédéric Esposito nous a exposé, ses considérations sur les différentes majorités possibles, combinables et accessibles, ne se pose tout simplement pas avec un référendum européen qui est de nature consultative, non obligatoire, indicative. Dans un référendum consultatif, il n'y a pas vraiment de décision qui est prise. Le peuple européen s'exprimera sur le Traité constitutionnel et sa réponse, qui ne s'imposera juridiquement à personne, pourra être jaugée à l'aune de tous les critères imaginables. C'est justement pour éviter que le référendum consultatif n'ait dans la pratique les mêmes effets qu'un référendum constitutif qu'il faut renoncer à définir les quorums et établir les majorités précises à son égard.

30) C. Ladenburger

Je crois que même dans la recherche d'une solution de « la petite porte » ou des petits pas, les pas ne seraient pas si petits que ça. Il ne faut pas sous estimer. D'abord selon quelle option qu'on veuille organiser un référendum, il faut l'appareil administratif de cet Etat membre; donc j'écarterais tout de suite toute hypothèse d'impliquer, de faire organiser un référendum par la Commission. Non. On n'aurait pas de compétences, mais surtout on n'aurait pas l'appareil pour ça. C'est évident. Mais, dès qu'on utilise l'appareil des Etats membres, les mairies, les préfetures, les administrations doivent appliquer des règles. Normalement ils appliquent leurs règles: ils doivent tenir un registre électoral, ils doivent savoir qui a le droit de participer au vote et qui ne l'a pas. Donc, l'idée aussi, je le regrette, que ça suffit que le 27 exécutifs réunis au Conseil européen prennent une belle décision écrivant on va organiser une consultation populaire à l'occasion des élections au Parlement européen et que l'exécutif peut instruire à tous ces niveaux d'ajouter encore un bulletin de vote: ça ne va pas. Il faut que un tel exercice soit réglé par des règles législatives, au moins en Allemagne, il n'y a aucun doute, quoiqu'on dise sur la controverse constitutionnelle: est-ce qu'on va sans Constitution il n'y a aucun doute que la réserve du législateur s'applique, que c'est le législateur qui doit régler l'exercice. Donc, les pas ne sont pas si petits que ça. Et puis, je crois qu'on devrait dans l'optique d'un référendum consultatif que ce soit coordonné ou octroyé par un acte européen, il faudrait réfléchir concrètement sur quelle des questions doivent être harmonisées et lesquelles on peut laisser à la législation nationale divergente. A mon avis, par exemple, une question très importante, mais qui peut-être, qui devrait être laissée à tout prix au droit national, c'est la question de la définition de l'électorat, du corps référendaire, pour ainsi

dire, qui vote et qui ne vote pas. Parce qu'on n'arrive déjà pas à organiser ça pour les élections européennes, et on a des divergences assez grandes pour la questions: est-ce que ce sont de non citoyens, est-ce que ce sont des citoyens à l'étranger qui conservent le droit de vote ou pas, mais on peut laisser ça de côté, je pense que ça ne doit pas être harmonisé. Je suis assez d'accord avec M. Auer pour dire que dans un référendum consultatif il ne faut pas essayer d'écrire des règles sur le résultat, sur la majorité, ni même sur le quorum, ce n'est pas ça la priorité. En revanche une question qu'il faut régler de manière harmonisée, c'est celle de la question à poser et c'est pour ça que j'ai écarté tout de suite l'option deux, soit de simplement dire: chacun va faire un référendum tel qu'il est prévu actuellement dans sa Constitution, parce que les questions à poser divergent fortement. J'ai pu apprendre dans une publication de Jacques Ziller qu'au Portugal le tribunal constitutionnel fait problème de la question à poser. Mais pour que un référendum consultatif ait du sens, tout le monde doit absolument répondre à la même question, ce qui conduit à nouveau à la nécessité de modifier plusieurs Constitutions.

31) J. Ziller

Pour préciser un point noté par Clemens Ladenburger, il y a un cas très intéressant, qui s'est posé deux fois au Portugal et qui mérite dans le cas d'une réflexion sur le référendum d'être examiné. La Constitution portugaise reconnaît la possibilité d'un référendum seulement depuis une décennie. Il n'y a eu que peu de référendums, un premier sur l'avortement et un deuxième sur la régionalisation il y a moins de dix ans, tous deux avec un résultat négatif, et un troisième en au printemps 2007, à nouveau sur la question de l'avortement. En matière européenne il y a eu une première tentative de référendum au Portugal pour la ratification du traité d'Amsterdam. La question qui aurait due être posée aux électeurs portugais, était: « acceptez-vous la continuation de la participation du Portugal à la construction européenne dans le cadre fourni par le traité d'Amsterdam? ». Cette question nécessitait l'aval de la Cour constitutionnelle portugaise pour que le référendum puisse être organisé. Bien que le gouvernement portugais ait fait à l'époque un effort pour essayer de préciser la question à poser aux électeurs, la Cour constitutionnelle portugaise a refusé la tenue de ce référendum, en considérant que la question ne correspondait pas aux nécessités de clarté imposées par la constitution pour les questions soumises à référendum. En effet il y avait trois éléments déterminants, selon la Cour, pour la comprendre la question:

- d'une part, il fallait être au courant de ce qu'était l'état de l'Union européenne à laquelle le Portugal devrait participer;
- deuxièmement pour qu'une telle question fût suffisamment claire, il fallait que les électeurs aient une bonne connaissance du contenu du traité soumis à ratification. Pour ma part, je ne pense pas que le fait que le traité, qui était envoyé aux électeurs en France l'an dernier, était un facteur déterminant, parce que, après tout, le traité de Maastricht, qui était encore plus difficile à lire, a aussi été envoyé aux électeurs;
- le troisième argument de la Cour constitutionnelle était le plus intéressant: à supposer que l'électeur dispose de toute la clarté nécessaire concernant ces deux premiers éléments, il n'y avait aucun moyen de savoir quelle serait la conséquence du vote ce que la Cour constitutionnelle ne précisait pas explicitement, mais qui était manifestement à l'arrière-plan de son raisonnement, était que la question posée ne permettait pas de savoir si un éventuel vote négatif impliquerait que le Portugal sortirait de l'Union, au cas où le traité serait approuvé par ses quatorze partenaires, ou si le Portugal demandait une renégociation de ce traité en s'opposant à son entrée en vigueur;

Le deuxième cas intéressant concernant le référendum européen au Portugal a eu lieu en 2005. Le gouvernement portugais a fait partie de ceux qui ont promis un référendum. La tenue d'un référendum pour un tel traité n'est pas obligatoire, mais s'il est organisé, il est décisive. Le parlement portugais a proposé la formulation de questions référendaires à la fin de 2004. La question était triple dans un

souci de clarté pour répondre aux critiques soulevées six ans auparavant par la Cour constitutionnelle: il était demandé aux électeurs « êtes-vous d'accord avec la Charte des droits fondamentaux, la règle de vote à la majorité qualifiée et le nouveau cadre institutionnel de l'Union européenne dans les termes de la Constitution pour l'Europe? ».

La Cour constitutionnelle a, comme en 1998 refusé la tenue d'un référendum sur cette base, en expliquant ce qui paraît également être du bon sens: avec trois questions comment ferait l'électeur qui ne souhaiterait pas donner la même réponse à chacune des trois questions? Je résume bien entendu l'argumentation. Ce qui est intéressant, c'est que l'exemple portugais montre qu'il peut y avoir une réflexion approfondie sur ce qui est une question claire et sincère et sur ce qui ne l'est pas. Cette problématique rejoint notamment la considération faite par Andreas Auer sur la responsabilité de l'électeur pour les choix référendaires.

32) F. Esposito

Le cas portugais est effectivement très intéressant, car il conduit à se pencher sur la question de la culture référendaire. La difficulté de conceptualiser le référendum européen provient précisément du fait, qu'il faille tenir compte de l'hétérogénéité des expériences nationales d'une part, et des dispositions constitutionnelles d'autre part. Ainsi, même la recherche du plus petit dénominateur commun est problématique, surtout lorsqu'il s'agit de ne pas heurter la culture référendaire nationale. Par exemple, en Allemagne et en Belgique, le référendum reste encore un tabou politique.

En Suisse, la démocratie directe est un élément de l'identité suisse, alors qu'en France, son usage revêt une caractéristique plébiscitaire. Par conséquent, tout modèle de référendum européen ne pourra gommer ces aspects-là, car ils font partis de cette culture politique nationale de chacun des Etats membres. Est-ce que cela signifie que le référendum européen n'est pas envisageable tant que l'obstacle culturel n'aura pas été surmonté? Ou au contraire, le fait que la pratique référendaire s'intensifie sur des objets européens, constitue un indicateur pour favoriser l'émergence du débat sur l'opportunité d'introduire un référendum européen?

33) J.V. Louis

A propos de ce qu'a dit le prof. Auer sur le fait qu'il n'est pas nécessaire de stipuler des règles de validité pour le référendum consultatif, je me pose la question de savoir si, malgré tout, compte tenu des méthodes d'analyse de l'opinion, la différence avec un référendum où l'on aurait fixé des conditions de validité ne serait pas purement théorique. De toutes façons, aujourd'hui maintenant on peut déterminer avec une certaine précision comment les citoyens ont voté, même si le dépouillement est centralisé. Devrait-on considérer qu'il ne faut pas révéler l'origine des votes pour se limiter à la question de savoir si la majorité du peuple européen a voté ou pas? Cela me paraît très théorique. Je crois qu'en définitive cela n'empêchera pas la pression sur les gouvernements qui devraient ensuite ratifier selon leur procédure constitutionnelle, parce qu'on saurait bien qui est contre et qui est pour.

34) P. Ponzano

Clemens Ladenburger a déjà dit en grande partie ce que je voulais dire. Je rappelle que nous discutons d'un référendum consultatif européen qui soit un instrument ad hoc, et non pas l'introduction d'un nouveau mécanisme en droit européen. Si vous avez lu le résumé des actes du colloque de 1997, c'était bien une des conclusions qu'on pouvait tirer. La plupart des participants avaient estimé que l'introduction de mécanismes référendaires en droit européen n'est pas pour un avenir immédiat; la plupart des participants étaient plutôt en faveur ou avaient souligné l'intérêt du référendum européen à titre *d'extrema ratio*, en tant qu'antidote aux référendums nationaux défavorables à l'intégration européenne (ce qui est le cas dans lequel nous sommes aujourd'hui), ou en tant que consultation populaire ad hoc, découlant d'un état de nécessité déterminée à l'intérieur des processus décisionnels

traditionnels (nous sommes dans ce cas-là) ou qu'ils puissent jouer un rôle de légitimation dans une circonstance exceptionnelle telle que l'approbation d'une Constitution européenne, nous sommes toujours dans ce cas-là. Donc, nous discutons d'une expérience référendaire ad hoc sur un Traité de révision constitutionnelle et le prof. Dehousse nous a dit pour quelle raison il n'estime pas opportun de faire cette expérience. J'ai tendance à exclure l'exercice par la Commission de son droit d'initiative pour une décision visant à organiser un referendum européen, moins pour des raisons pratiques ou d'intendance que pour des raisons d'opportunité. Si la Commission exerçait son droit d'initiative on dirait que Bruxelles va prescrire aussi à quelle date il faut procéder à un vote, sur quoi il faut voter, donc cela serait contreproductif. Qui doit prendre la décision et qui doit poser la question? A mon avis, c'est le Conseil européen, parce que je pars de l'idée que si nous voulons éviter l'effet boomerang des référendums nationaux, il faut que les responsables apparaissent comme étant les Etats membres, réunis au sein du Conseil; donc c'est le Conseil européen qui doit prendre, à mon avis, une décision ad hoc. Clemens nous a dit que toutes les décisions ad hoc doivent être transposées, non seulement ratifiées conformément aux règles constitutionnelles nationales mais exigent même une législation nationale pour qu'elles soient opérationnelles. Dans ce cas, il faudrait qu'on se limite à des questions simples, c'est-à-dire à coordonner la date (et je ne vois pas d'autre solution que de combiner le référendum européen avec les élections européennes) et la question précise posée aux électeurs, car évidemment si dans un Etat membre on pose une question et dans un autre Etat une question différente, c'est difficile de comparer les résultats. Je crois qu'il faut éviter l'effet boomerang du référendum français dans lequel on a donné aux électeurs l'impression de voter sur 448 articles, alors qu'en fait ils se sont prononcés sur 120 articles, parce que les autres 320 articles, sous une autre forme restaient en vigueur même si la réponse était non. En fait, ils sont restés en vigueur malgré la réponse défavorable. Donc, est-ce qu'on ne pourrait pas poser la question dans le sens suivant: approuvez-vous les changements apportés aux traités actuels qui figurent dans le texte en annexe (et on aurait le traité de 70 articles) ou voulez-vous rester au traité actuel? Le choix serait entre: rester au traité actuel ou apporter les changements. Est-ce que cela répond à l'exigence de clarté selon la jurisprudence? Parce que si la question était claire on pourrait éviter l'équivoque de faire voter sur un texte alors que les conséquences sont différentes. Pour ce qui concerne la règle majoritaire, il est clair qu'il n'est pas possible de contourner l'exigence de l'unanimité prescrite par l'art. 48 du Traité en vigueur. Mais le fait qu'il y ait par hypothèse une double majorité des Etats membres et de la population, même si cela n'entraînerait aucun effet en droit (car le référendum serait purement consultatif), donnerait cependant une légitimation politique aux Etats dans lesquels il y aurait eu un vote favorable pour convenir avec l'Etat/les Etats qui aurait/auraient voté non les conditions de mise en vigueur du Traité seulement entre certains Etats membres. C'est, d'ailleurs, la véritable raison du référendum européen.

35) A. Weber

En ce qui concerne les concrétisations des conditions du référendum européen, je proposerai les conditions suivantes. Il fallait d'abord régler l'âge des votants comme premier point; deuxièmement il serait nécessaire de régler les majorités requises, soit majorité des Etats et majorité des populations européennes que vient de nous proposer M. Esposito dans les diverses alternatives. Troisièmement il fallait regarder les questions d'un référendum européen ce qui nous pose un problème épineux: il est très difficile de s'imaginer de diviser les questions d'un référendum en envisageant les différentes parties du Traité constitutionnel, p. ex. les champs de compétence, les organes, les formes d'action ou même les trois parties principales. En pourrait peut-être s'imaginer de soumettre les questions d'un référendum à un tribunal constitutionnel comme il est possible au Portugal ou en Italie; et peut-être la Cour européenne à Luxembourg pourrait jouer ce rôle de Corte costituzionale ou Tribunal constitutionnel à long terme.

36) R. Dehousse

Je voudrais me concentrer juste sur un petit point: est-ce une bonne idée de combiner un référendum avec les élections européennes? Quel effet cela aura-t-il sur les élections européennes? Alors, petit rappel, on sait bien que les élections européennes sont déjà caractérisées par une grosse fragmentation au niveau politique, puisque, comme dans l'esprit des citoyens, elles sont dépourvues d'enjeu, il en résulte une tendance à l'affirmation des votes extrêmes de gauche et de droite. Si l'on combine cela avec un référendum européen, on peut penser que le même phénomène sera encore plus prononcé. Quel résultat cela aura-t-il sur le fonctionnement de l'assemblée? Sans doute M. Bonde aura-t-il beaucoup plus de facilité à former le groupe parlementaire eurosceptique qui lui tient tant à cœur, sans doute aura-t-on à la gauche du parti socialiste européen un beau gros parti de la gauche de la gauche, à côté duquel l'actuelle gauche unitaire semblera une petite sœur mineure. Ainsi, il y a place pour un scénario assez amusant dans lequel le Parlement ne deviendra pas nécessairement ingouvernable, mais où il lui sera plus difficile de réunir les majorités absolues des membres qui lui sont nécessaires pour se prononcer dans la plus grande partie des décisions qu'il doit prendre. Donc, petit codicille à ce que je disais ce matin, il y a place pour un scénario dans lequel le référendum aurait, entre autres, le mérite d'affaiblir, en fait, l'Institution parlementaire au niveau européen. Voilà un élément que je voulais livrer à votre réflexion.

37) A. Auer

Si Renaud Dehousse a tort sur le principal, à savoir sur l'inopportunité d'un référendum européen, il a sans doute raison sur la question secondaire qui porte sur la simultanéité du référendum européen et de l'élection du Parlement européen. Organiser le référendum européen en même temps et simultanément avec les élections du Parlement européen pourrait en effet poser un problème juridique sérieux dans la mesure où, à mon avis, le résultat de l'élection risque évidemment d'être influencé par la question référendaire. Et si la question référendaire est simplement consultative, alors que le résultat de l'élection s'impose à tous, on pourrait bien se trouver dans une situation où la liberté de vote soit violée, en ce que le résultat de cette élection ne traduit pas la volonté librement exprimée par l'électorat.

IV - Référendum européen et Constitution européenne

Interventions liminaires de J.V. Louis, A. Padoa-Schioppa et L.S. Rossi

38) P. Ponzano

La dernière séance concerne le lien entre le référendum européen et la Constitution européenne. Nous sommes face à deux hypothèses: l'hypothèse, que Peter Altmaier nous a indiquée tout à l'heure, qu'on va rédiger un autre projet de traité qui préserve les dispositions essentielles du traité constitutionnel actuel, mais qui serait possible de faire ratifier uniquement par la voie des Parlements nationaux, sans faire recours au référendum (à l'exception des pays où le référendum est obligatoire lorsqu'il y a des transferts de souveraineté: c'est le cas de l'Irlande, juridiquement, et du Danemark non pas juridiquement, mais parce que le gouvernement ne dispose pas de la majorité des 5/6 pour échapper au référendum). Dans ce cas, le problème du référendum européen se présenterait différemment. Si par contre, ce que M. Altmaier nous a annoncé ne se réalisait pas et on n'arrivait pas à éviter des référendums nationaux, même dans les pays où il n'est pas juridiquement ou politiquement obligatoire, alors le problème du référendum européen reprend un certain intérêt (sous réserve de l'opinion du prof. Dehousse et d'autres, qui ont des réticences sur l'outil référendaire en soi).

Dans ce cas, si la première hypothèse se réalisait, nous pouvons mettre en sourdine la problématique du référendum; mais comme nous sommes en train de travailler sur des hypothèses dont nous ne savons pas si elles se réaliseront ou pas, nous devons avoir à l'esprit la perspective de faire un choix entre des nouveaux référendums dans les Etats membres avec tous les risques qu'on a déjà dénoncés et un référendum européen à caractère consultatif qui, comme nous l'avons dit, ne pourrait pas imposer aux Etats membres, dont la population répondrait par la négative, de ratifier le texte du traité, mais qui donnerait aux autres Etats membres une légitimation politique pour aller de l'avant après, bien entendu, avoir conclu un accord bilatéral avec les pays dont la population ne se serait pas exprimée en faveur. En d'autres mots, je conçois le référendum européen comme une « arme de dissuasion » visant à éviter des referenda nationaux non coordonnés.

39) J.V. Louis

J'ai le sentiment, en cette fin de journée, que tout a été dit, pour aujourd'hui en tout cas, sur le référendum européen et pour rebondir sur ce que vous venez de dire, s'il y a suffisamment de ratifications, on n'a plus besoin de se poser le problème du référendum européen, mais le problème est qu'on peut difficilement imaginer que ces choses se succèdent dans le temps. Il faudra un certain moment choisir, répondre à la question « oui » ou « non » au référendum européen et sur quoi. Je vais essayer d'examiner sur quoi effectivement pourrait avoir lieu ce référendum, en tout cas de quoi parlons-nous lorsqu'on évoque la Constitution européenne actuellement. Il me semble qu'il y a un problème posé par certains jeux d'ombre: d'un côté, l'on voit à Madrid, les 18 Etats ayant approuvé le traité (et deux Etats qui ne l'ont pas encore fait), qui considèrent qu'il faut, M. Moratinos l'a dit le plus clairement, avoir « le traité constitutionnel plus » - une solution que défend aussi le parlementaire libéral-démocrate anglais, Andrew Duff - donc avec un certain nombre d'ajouts et puis, par ailleurs, on lit dans la presse et l'on entend des discours assez différents, qui se résument en ce qu'il faut reprendre des éléments jugés essentiels de la première partie, éventuellement enrichie, y ajouter, le cas échéant, la deuxième partie, mais peut-être se limiter à faire une référence à la Charte et, pour la troisième partie, négocier, le moment venu, un protocole, qui ne changerait pas la portée juridique de l'essentiel de ces dispositions, mais les rendraient moins visibles et encombrantes. Ce qui signifie en clair que l'on abandonne la vision du traité constitutionnel, tel qu'il a été signé en novembre 2004, prévoyant un seul traité constitutionnel et l'abrogation des traités antérieurs. Peut-être l'unité de personnalité

juridique pourra-t-elle être préservée.³⁷ Ainsi on isole, ce qui serait « proprement constitutionnel » ou « simplement institutionnel », ce qui apporterait donc des nouveautés par rapport aux traités existants, ou ce qui simplement dans la première partie consoliderait, exprimerait mieux ce qui se trouve déjà dans l'acquis communautaire, du reste du contenu du traité constitutionnel, qui constituerait un ensemble d'amendements aux traités, renvoyés à plus tard. Cela signifierait l'abandon de la perspective constitutionnelle.

C'est un pas que personnellement je considère comme prématuré de faire tant qu'il n'est pas prouvé, comme dans la solution, par exemple, exposée ce matin par M. Altmaier, qu'il est impossible, de faire un protocole additionnel au texte constitutionnel, protocole qui pourrait porter sur des questions de gouvernance économique, sur la politique de l'emploi, sur la politique sociale, et sur le sujet du moment, c'est-à-dire le renforcement des dispositions en matière d'environnement pour tenir compte du réchauffement climatique et des éléments relatifs à la politique de l'énergie. Bien sûr, on peut imaginer fort légitimement que d'autres points s'ajoutent à l'agenda, mais certains de ceux qui sont avancés, comme, par exemple, l'autonomie financière supposerait une conversion qui me paraît assez difficile à réaliser à bref délai de la part des Etats qui sont des contributeurs nets. Donc, tant qu'on n'a pas fait la démonstration que l'on ne peut pas maintenir la philosophie fondamentale du traité constitutionnel, c'est-à-dire cet engrenage entre personnalité juridique, un seul traité, et l'abrogation des traités antérieurs, il faut essayer de défendre le traité constitutionnel, non pas que je le considère comme parfait, loin delà, mais il a réalisé un compromis. De toutes façons, la remise au point de la première partie, demandée par beaucoup, va susciter un certain nombre de difficultés et il n'est pas du tout sûr qu'on se retrouve avec une première partie aussi « forte », entre guillemets, après la négociation qu'avant. Je constate simplement une sorte de fatalisme régnant qui pousse en faveur d'une solution proche de celle de Nicolas Sarkozy. Si ce traité « fondamental » ou seulement « simplifié » se résume aux éléments de la première partie, avec quelques ajouts, je crois qu'il est difficile de mobiliser les citoyens, sur ce qui apparaîtra comme un nouveau traité comme les autres. La question de savoir si on décide de faire un référendum est très liée au point de savoir sur quoi on demanderait aux citoyens de se prononcer. [*Ici, l'orateur se réfère à divers plans et projets qui sont présentés par diverses personnalités qui prévoient, excluent ou reportent à plus tard la perspective constitutionnelle*]. Peut-être est-il intéressant de noter parmi les idées exprimées, celles qui l'ont été par un constitutionnaliste britannique, qui s'écartent de la tradition constitutionnelle et de la pratique britannique. Le professeur Vernan Bogdanor a présenté un rapport sur « *Legitimacy, Accountability and Democracy* » au *Federal Trust* en janvier dernier. Il y défend une idée assez originale pour un constitutionnaliste du Royaume-Uni: il considère, en se fondant sur Locke, dans son second *Treatise of Government* que les assemblées qui ont reçu un pouvoir du peuple ne peuvent s'en dessaisir sans un référendum, donc sans faire appel au peuple: « *The legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands. For it being but a delegated power from the people, they who have it can not pass it to others* ».

Ce qui est intéressant et ce qui montre parfois la confusion des esprits, c'est qu'en fait le professeur Bogdanor est en faveur d'un référendum obligatoire européen, « *a European wide referendum* ». S'il y a des Etats qui ont voté « non », il suggère d'organiser chez eux un second référendum pour soit se rallier à la Constitution, s'il y a une nouvelle majorité en faveur du traité, soit décider de se retirer.

Il me semble que cette proposition comporte un risque, celui que les citoyens ne soient pas tellement enclins à se voir convoqués à intervalles rapprochés, en dehors de la Suisse, pour affronter un référendum. Une certaine lassitude peut s'installer. C'est d'ailleurs ce qui a été très visible dans les nouveaux Etats membres où l'on a vu que la succession de votes pour l'adhésion, d'abord, pour le Parlement européen, ensuite, a fait que la participation, par le fait même de la répétition, diminue. Mais l'hypothèse soulevée par le prof. Bogdanor est intéressante, même si elle n'est pas compatible avec les procédures actuelles de révision. L'important, c'est que progresse l'idée que la minorité ne

37 On remarquera que le questionnaire proposé aux Etats membres par M.me Merkel (voir note suivante) n'exclut pas cette dernière possibilité.

pourrait bloquer les Etats qui souhaitent progresser. L'alternative à la proposition du prof. Bogdanor consisterait dans l'insertion d'une clause dans le traité, selon laquelle celui-ci s'appliquerait aux seuls pays ayant ratifié. Sans cette clause, le traité ne pourrait pas entrer en vigueur, en cas d'absence de ratification de tous les Etats membres. A cet égard, l'on n'a pas encore trouvé jusqu'à présent autre chose que la solution de procédure de l'article 82 du projet de traité Spinelli qui laisse ouvert à une décision du Conseil européen ce qui peut se passer en cas de non ratification par la totalité des Etats membres.

Il y a, en effet, un élément fondamental dans ce débat: l'exclusion reste impossible. En tous cas, le refus d'approuver un nouveau traité ne peut être un motif d'exclusion d'un Etat membre. Tous ceux qui disent encore que les Etats ayant voté contre une réforme, n'ont qu'à partir, d'abord négligent le fait que ces Etats ne sont pas nécessairement disposés à se retirer, et ensuite, que personne ne peut les y contraindre. Il faut d'une façon ou d'une autre, avoir leur accord sur une telle solution et organiser les relations avec l'Etat qui accepterait de se retirer. Un tel accord est dans l'intérêt commun, et est seul à même de préserver les droits acquis, même si l'article I-60 du traité constitutionnel n'a pas jugé cet accord indispensable, en cas de retrait unilatéral.

Une question qui pourrait se poser, c'est celle de savoir s'il serait possible de progresser sans la France, dans l'hypothèse d'un nouveau référendum négatif. Jean-Claude Juncker, le premier ministre luxembourgeois, interrogé en mai 2005 avant le référendum français, avait dit que progresser sans la France est possible, mais n'est pas souhaitable, mais, de même que l'on a pu faire la monnaie unique sans les Britanniques, certains (peu nombreux) pensent qu'on pourrait avancer sans la France.

Je voudrais ajouter, bien que cela puisse paraître hors sujet, qu'il serait important, dans la perspective d'un arrangement quel qu'il soit sur le progrès institutionnel, de calmer le débat destructeur ouvert en France sur le rôle de la Banque centrale. Il y a de véritables inquiétudes sur l'attitude de la France parce que c'est un de rares points où il y a eu une concordance entre les deux principaux candidats à l'élection présidentielle pour considérer qu'il n'est pas possible de laisser la Banque centrale décider seule de la politique monétaire, qui conduit à un euro fort handicapant les exportations de la zone euro. Il y a aussi la question de l'indépendance de la Banque centrale, avec un raisonnement qui tient toujours en une phrase: « il ne faut pas porter atteinte à l'indépendance, mais... ». Et dans le « mais », on ne sait pas très bien ce qui doit se trouver. Ce débat est important, à mon avis, dans la mesure où la collaboration franco-allemande, qui serait indispensable malgré le fait qu'elle n'ait pas le même poids qu'elle avait dans une Union moins grande, est handicapée par ce débat. En outre, la controverse risque de bloquer l'Allemagne à l'égard des revendications tout à fait légitimes de la France de voir la gouvernance économique améliorée dans la zone euro, en tout cas, et peut-être même dans l'Union dans son ensemble.

Je passe à un autre point qui est le calendrier. Un premier calendrier a été fixé en juin 2006 par le Conseil européen et prévoit que pour le deuxième semestre 2008 sous présidence française, dans la perspective des élections européennes, l'on ait arrêté les éléments de la solution. La déclaration du 25 mars a précisé que le nouveau traité devait être ratifié pour la date des élections.³⁸ Je crois que l'une des grandes questions qui se pose, c'est de savoir, et ceci a une incidence sur la substance, si le calendrier est ou non tenable. Si on se dit que la Constitution est un but à long terme, comme le fait M. Sarkozy, que donc on peut remettre les choses importantes à plus tard, mais que maintenant il faut surtout avoir les clés (institutionnelles) pour avancer, on peut faire un « traité simplifié », dans un délai assez bref, qui serait négocié par une CIG convoquée dès la fin juin et clôturant ses travaux, sous la présidence portugaise, durant le second semestre de cette année. Indépendamment de son contenu et des difficultés de négocier même un tel traité, il faut penser que les ratifications dans la Communauté à 15 ou à 12, prenaient au minimum de 15 à 18 mois. Le processus est, en effet, soumis aux aléas de la vie politique et de possibles recours juridictionnels dans les Etats. Maintenant nous sommes dans une

38 Selon la lettre du 17 avril 2007 de M.me Merkel aux représentants des Etats membres, la CIG devrait s'ouvrir dès juillet 2007, avec un nombre limité de questions à réexaminer.

UE à 27. Pourra-t-on arriver à clôturer la période des ratifications dans un délai plus bref? Que change à cela la perspective d'avoir un référendum, avant les élections du Parlement européen? Dans une telle hypothèse, il paraît évident qu'il faudrait organiser ce référendum en même temps que lesdites élections pour contribuer à donner un sens à celles-ci et éviter que les citoyens soient découragés par des votes successifs. L'organisation d'un tel référendum, nécessairement consultatif, devra se concilier avec la nécessité pour l'Irlande de prévoir un référendum obligatoire en vue de modifier sa constitution, selon la jurisprudence *Crotty*. Il n'est pas certain non plus que les autorités danoises renonceront nécessairement à l'organisation d'un référendum obligatoire. Elles devront juger selon le résultat de la CIG.

Plus fondamentalement, l'opportunité d'un référendum dépend du contenu du traité qui sera adopté par la CIG 2007. La déclaration de Berlin du 25 mars dernier évoque la nécessité d'asseoir la construction européenne sur des « bases communes », ce qui permet d'espérer plus qu'un mini-traité institutionnel. Toutefois, l'élection de M. Sarkozy à la présidence de la république française ne manquera pas d'avoir des répercussions sur la question de l'éventualité de l'organisation d'un référendum, fût-il européen.

Voilà, ceci étant dit, j'avais pensé me prononcer sur les modalités et sur des questions plus procédurales, mais je crois que tout a été dit et j'en resterai là.

40) A. Padoa-Schioppa

On a entendu aujourd'hui toute une série de remarques qui d'un côté éclaircissent des stratégies et des possibilités juridiques et de l'autre côté augmentent les problèmes. D'ailleurs ceci est un élément positif dans la recherche scientifique, à la fin d'une recherche il y a de plus en plus de problèmes, je ne sais pas si c'est un avantage dans les stratégies européennes, mais tout de même il y a des éléments très importants qui sont sortis de ce débat. Je me borne à quelques brèves remarques.

En ce qui concerne la question de base, l'impasse que nous connaissons tous, je dois dire que la perspective que M. Altmaier nous a proposée ce matin me paraît prometteuse puisque je partage l'avis de M. Louis: avant de jeter le dessein plus ample du Traité constitutionnel, il faut y penser, il ne faut jamais oublier que 18 pays qui représentent les 2/3 de l'Union ont ratifié. Il est bien vrai qu'il faut l'unanimité, nous le savons tous, mais il serait une erreur historique de sous-évaluer le fait que le projet tel qu'il est a déjà obtenu un succès considérable et d'autres pays aussi vont ratifier.

Les remarques critiques qui ont été adressées à la procédure du référendum national je les partage totalement, M. Auer a dit cela très bien. Même dans la perspective du traité constitutionnel l'idée d'un référendum européen, qui présente énormément des difficultés aussi dans le décalage temporel, pourrait être une réponse aux déformations que la ratification nationale a montrées d'une façon très ouverte en France. S'interroger sur les procédures et sur le caractère d'un référendum européen est en tout cas utile, par rapport aux échéances des élections européennes de 2009. D'après aussi l'analyse que M. Ladenburger nous a donnée, s'il est vrai que la perspective d'un référendum consultatif au niveau européen est difficile, elle ne doit pas être abandonnée. La suggestion qui venait de M. Weber d'avoir à un moment donné l'avis de la Cour européenne de justice me paraît une stratégie importante puisque ça pourrait trancher quelques difficultés à l'origine.

Le vrai problème, dans un référendum, ce n'est pas la réponse, c'est *la question* que l'on pose. Et en ce sens le référendum consultatif aurait le grand avantage que la question – si l'on arrive à se mettre d'accord sur cela – pourrait être tout à fait générale. Le referendum pourrait poser aux citoyens européens une alternative fondamentale, par exemple: « croyez-vous que l'UE devrait décider les affaires communes – dans les domaines de la sécurité, de la défense, de l'immigration, du budget, de la révision des traités – seulement s'il y a unanimité, en créant ainsi un blocage s'il y a le veto même d'un seul gouvernement, ou bien une majorité qualifiée, dans les domaines fixés par les traités, devrait être suffisante pour décider? ».

Une telle question (ou une autre similaire) aurait l'immense avantage d'établir s'il y a des Pays et des peuples qui refusent d'avancer vers une Europe « avec une seule voix » et capable d'agir – c'est leur droit, bien entendu – mais en même temps de donner aux Pays qui veulent avancer la base démocratique pour dire aux autres qu'ils n'acceptent pas de se faire bloquer sur la voie de l'union politique. La porte resterait naturellement ouverte, pour l'avenir, aux Pays du « non ».

Nous savons tous, les sondages nous confirment, que même en France, peu de jours après le référendum, il y avait une majorité des 2/3 favorable à la progression de l'Union en ce qui concerne la défense, la sécurité, la politique étrangère. Et ce sont des sondages tout à fait fiables. Le vrai problème, c'est alors de donner la voix à ces 2/3 des européens qui veulent arriver jusqu'au bout. La vraie difficulté, l'obstacle à franchir, c'est de vaincre la résistance des classes politiques qui n'aiment pas de perdre cette image de souveraineté qu'ils ont dans les faits déjà perdue depuis longtemps et qui leur permet d'affirmer, ce qui est simplement faux, que la politique étrangère de la France, de l'Italie, et des autres gouvernements nationaux puisse peser véritablement dans les rapports internationaux.

Donc, je pense que ça vaut la peine de travailler pour mettre à point une procédure qui concerne un référendum consultatif européen, puisque le moment donné ça sera peut-être une stratégie essentielle. La question qui est au fond, et qui n'a pas été résolue d'une façon satisfaisante par le Traité constitutionnel, est l'article IV-443, concernant la procédure de modification de la future Constitution, des futurs traités.

Nous savons que dans le domaine du droit international il suffit normalement d'atteindre un certain niveau de ratifications pour que le traité entre en vigueur, parfois pour tous, plus souvent seulement pour ceux qui l'ont ratifié. Et nous savons que les Etats-Unis ne seraient probablement pas nés si à la Convention de Philadelphie on n'avait établi la règle que 9 sur 13 ratifications étaient suffisantes pour que la Constitution entre en vigueur. On ne peut pas contraindre aucun Etat à progresser ou arriver à un résultat qu'il ne veut pas, mais on ne peut pas empêcher les autres d'y arriver. Le nœud est là et à un moment donné devra être tranché.

Ceci vaut même au sujet du résultat d'un référendum européen. Il faut savoir d'avance ce qu'on va faire s'il y a une majorité d'Etats et de populations, mais dans quelques Etats la majorité n'est pas atteinte, évidemment on ne peut pas contraindre cet Etat à approuver le résultat, mais les autres pourraient dire nous avançons tout de même et juridiquement les instruments existent, l'arme absolue est de dire nous faisons un nouveau traité qui incorpore les précédents et les autres négocient la transition. Evidemment, c'est une perspective très éloignée, mais il faut tout de même décider si on se résigne à être arrêté par le navire le plus lent ou si l'on veut avancer pour aller jusqu'au bout.

Il n'est pas sûr du tout que l'histoire nous donne encore des temps très éloignés pour compléter la construction européenne, la plus importante (peut-être la seule) entreprise positive de notre continent sur le plan mondial pendant le XX^e siècle. L'histoire marche vite. Il faut dire que les anticorps qui se sont développés après le « non » français et hollandais ne sont pas forts. Le ton flébilé de plusieurs gouvernements qui ont ratifié pourrait être le symptôme d'une faiblesse de fond difficile à surmonter. Si le traité constitutionnel - qui toutefois, n'oublions jamais ça, a des faiblesses énormes, puisqu'il est resté très au dessous de ce qu'on pouvait s'attendre et de ce que la majorité des conventionnels auraient souhaité dans le domaine des règles institutionnelles - ne passe pas, ça sera un grand pas en arrière. Pour l'Union européenne cet échec pourrait être décisif dans le sens négatif. D'autre part il me paraît aussi que quelques anticorps tout de même sont là, la réunion des 18 a eu un sens, et surtout l'attitude du gouvernement allemand et de quelques autres gouvernements semble décidé à ne pas laisser tomber. La perspective d'un référendum européen ne doit pas être abandonnée.

41) L.S. Rossi

J'avais préparé un rapport, mais puisque beaucoup a été dit par les précédents intervenants, j'ajouterai simplement quelques éléments nouveaux.

Je voudrais tout d'abord poser une question: est-ce qu'on veut un référendum sur le traité constitutionnel pour sortir de la crise ou pour en déclencher une?

Il faut à mon avis distinguer la question du référendum en général et d'un référendum sur le traité constitutionnel. Je suis tout à fait d'accord sur la création d'un référendum en général, *de iure contendo*: c'est le moment d'y réfléchir et de prendre des initiatives pour une mobilisation populaire majeure. Des modèles différents ont déjà été examinés (referendum européen, referendums nationaux), et je voudrais ici ajouter que le Parlement européen et la société civile pourraient aussi jouer un rôle important (j'y reviendrai après).

Mais, si on veut « sauver » la Constitution (ou le traité qui va prendre sa place, dont nous ne connaissons encore presque rien sauf qu'il ne s'appellera plus « constitutionnel »), je crois que la stratégie allemande, qui a été illustrée ce matin par M. Altmaier, est beaucoup plus efficace qu'un référendum paneuropéen à convoquer au moment des élections du Parlement européen. En ce qui concerne ce dernier, je vois deux problèmes: un problème de date et un problème d'objet.

1) Il y a avant tout un problème de date

La date de 2009 ne peut pas être, à mon avis, être aussi la date d'un tel référendum: il sera trop tard, parce que pour 2009 nous avons besoin d'un nouveau traité en vigueur qui décide la composition de la Commission.

Il s'agit d'un point très important, presque vital pour tous les Etats membres: même les Etats moins européistes (le Royaume-Uni, la Pologne etc.) ne voudront pas perdre leurs « sièges » à la Commission.

Le traité de Nice prévoit que quand les Etats membres deviennent 27, la Commission doit avoir une taille inférieure, c'est-à-dire moins de 27 commissaires. Si on ne change pas le traité en vigueur avant 2009, la Commission élue par le prochain Parlement ne pourra pas être composée par 27 membres, car cela serait contraire au traité. Le traité de Nice ne précise pas quel serait le nombre des commissaires. Donc on peut imaginer qu'il reviendrait au PE de décider, ce que les Etats ne voudront sûrement pas.

Il y a donc la nécessité de modifier le traité avant 2009. Et c'est pour cela que la présidence Allemande pousse pour une Conférence intergouvernementale très courte, qui puisse à la fois récupérer, autant que possible, le Traité constitutionnel et surtout donner des règles pour la formation de la prochaine Commission (égales ou différentes de celle envisagées par le Traité constitutionnel).

Evidemment, si l'on attend un referendum se déroulant en 2009, il serait trop tard pour mettre en vigueur les nouvelles règles avant la formation de la prochaine Commission, car les ratifications des 27 Parlements nationaux demeurent toujours nécessaires. Pour avoir des nouvelles règles de formation de la Commission il faudra en conséquence: 1) renégocier le traité constitutionnel; 2) le signer 3) le ratifier (par les parlements nationaux et dans certains Etats aussi par des referendums nationaux). Et tout cela devrait se passer avant 2009.

2) Il y a ensuite un problème d'objet

Un referendum en 2009 est pourtant encore possible, à condition de changer son objet. Il devrait à mon avis porter non pas sur le traité constitutionnel - ou le traité qui serait négocié à son place - mais sur une idée, l'idée de Constitution. Pourvu que le futur traité ne s'appellera plus « constitutionnel », il serait possible d'organiser une consultation en 2009 sur une question simple: « voulez-vous -oui ou non- une Constitution pour l'Europe? ». Quelques spécifications pourraient être ajoutées, à savoir sur les valeurs et les droits fondamentaux.

Cette stratégie n'empêcherait pas les Etats de conduire leurs négociations sur le (ou ce qui reste du) traité constitutionnel, sans les obliger à attendre une réponse populaire en 2009, et en même temps de créer une perspective pour d'autres révisions (à caractère constitutionnel) dans le futur.

On peut se demander ce qui se passerait si les Etats n'arriveraient pas à conclure et ratifier le nouvel traité avant 2009. Un referendum en 2009 pourrait alors encore porter sur le Traité constitutionnel tel que signé à Rome? Je crois qu'il serait de toute manière plus facile d'organiser un referendum sur le principe d'une Constitution plutôt que sur les 400 pages du même texte déjà refusé par certains Etats membres et approuvé par d'autres. Un referendum sur un texte juridique de centaines d'articles est toujours difficile à comprendre pour les citoyens et il ne constitue pas l'objet idéal d'une consultation populaire.

Par contre, une consultation sur l'idée de la Constitution aurait une énorme valeur symbolique et réussirait peut-être à provoquer des campagnes électorales européennes qui finalement parleraient d'Europe (et non pas, comme toujours, de questions surtout nationales).

Un tel referendum engendrerait bien sûr aussi des risques politiques importants. Tout d'abord, rien n'empêche que les peuples de certains Etats membres – aussi des Etats qui ont déjà ratifié le traité constitutionnel – refusent l'idée (vague) d'une Constitution.

Deuxièmement, l'effet d'une telle consultation pourrait être non pas celui de sortir de la crise, mais plutôt d'en déclencher une entre les Etats qui veulent une Constitution et ceux qui la refusent. Il serait la même volonté des peuples soit à légitimer soit à refuser une constitution.

Cette situation de polarisation pourrait évidemment constituer le point de départ pour une future intégration différenciée. L'intégration différenciée est de plus en plus considérée par beaucoup de citoyens et d'hommes politiques comme une perspective réelle pour l'Europe du futur. Il ne faut pas pourtant trop cultiver l'illusion qu'on puisse imposer aux Etats qui refusent la Constitution de sortir de l'Union actuelle (*take it or leave it*). Les Etats eurosceptiques n'ont aucun intérêt à quitter l'Union et il n'y a aucun moyen de les obliger à le faire. Seules des élites fortement européistes pourraient présenter aux électeurs un tel chantage (« tout ou rien »), mais comment imaginer le gouvernement polonais demander à ses citoyens d'accepter la Constitution ou renoncer à une *membership* qui leur a coûté beaucoup des sacrifices? Il y a aussi d'autres questions qu'on peut se poser: comment pourrait-on demander au Royaume-Uni de sortir parce qu'il a refusé la Constitution, quand on n'a pas demandé la même chose à la France, qui a déjà refusé le traité constitutionnel? Une autre solution serait bien sûr envisageable: les Etats qui acceptent la Constitution peuvent eux sortir en bloc. Peut-être la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Luxembourg seraient prêts à prendre ce chemin, mais je ne vois pas au présent M.me Merkel ou d'autres chefs des Etats de l'Europe qui voudraient les suivre.

Malgré ces risques, l'idée d'un referendum ne devrait pas à mon avis être écartée, car il pourrait représenter un instrument précieux pour la construction d'une véritable citoyenneté européenne. Dans ce sens, l'idée des fédéralistes, la pétition d'un million des signatures, peut contribuer significativement à stimuler un débat populaire. Il est important d'étudier les moyens pour stimuler l'initiative populaire.

D'autres formes de consultations populaires (comme la création d'un referendum législatif fondé sur l'art. 22 TCE) devraient être créées. J'ajoute que le Parlement européen pourrait jouer un rôle important, soit en stimulant des débats publics, soit en organisant des consultations informelles. Je pense aux élections primaires promues par les partis politiques nationaux. Le Parlement européen pourrait suivre ce modèle, en demandant à ses membres d'organiser dans leur circonscription, en coopération avec la société civile, des consultations informelles, populaires, auto convoquées pour encourager la participation des citoyens.

Et puisque la participation à ces consultations serait surtout de ceux qui croient dans l'Europe, les résultats seraient, je crois, beaucoup plus généreux de ceux qui découleraient d'une consultation nationale promue par les Etats.

Débat

42) P.V. Dastoli

On peut constater qu'autour de la table il y a une large convergence sur l'idée que les référendums nationaux seraient une très mauvaise chose, donc au moins il y a un point sur lequel, je pense, je ne dis pas un accord unanime, mais toutes les analyses ont indiqué que la voie des référendums nationaux est négative et qu'il faudrait trouver une autre voie, un autre moyen pour permettre d'arriver à un consensus sur la Constitution. D'autre part, je pense que la question qui a été posée par Lucia Rossi, même si c'est une belle question apparemment c'est une fausse question, puisqu'il est tout à fait évident que le référendum doit être convoqué sur un texte, s'il y a une crise, il y aura une crise au moment où on devra se mettre d'accord sur un texte, si c'est un texte sur lequel il y a unanimité, donc c'est un compromis entre les 27, il est fort probable que les 27 pourraient être poussés éventuellement à sortir d'une situation difficile qui est celle d'un certain nombre de référendums au niveau national, il y a 7 pays sur 27 qui devraient suivre la voie du référendum, et donc la question qui a été posée par les fédéralistes, c'est-à-dire celle qu'il faut sortir de l'obligation de l'unanimité, cette question doit être posée avant et pas au moment du référendum. Donc, la question de la crise qui est posée par les fédéralistes, bien avant la convocation du référendum, ce n'est pas le référendum qui provoque la crise, mais: pour avancer un jour ou l'autre il faudra imaginer la possibilité d'aller de l'avant à la majorité. Moi je pense que cette question est une question fausse. L'autre question, c'est le moment où il faudrait convoquer le référendum. D'une part moi je pense que si le référendum est associé aux élections européennes, puisque nous sommes tous d'accord, c'est l'expérience que nous avons vécue depuis '79 jusqu'à 2004, qu'il n'y a eu aucune élection européenne dans laquelle la campagne électorale était faite sur des thèmes à caractère européen. Toutes les campagnes électorales depuis '79 jusqu'à 2004 n'ont été faites que sur des questions à caractère national. Alors, le fait d'associer aux élections européennes l'adoption, même via un référendum consultatif d'une Constitution européenne, oblige d'une façon ou d'une autre les partis politiques à s'exprimer pendant la campagne électorale sur ce texte, donc, intègre, insère dans le débat, dans les débats qui resteront en partie des débats nationaux, une dimension européenne qui ne peut que faciliter je dirais l'expression du vote populaire et qui rendrait plus claires les relations au sein du Parlement européen. Ce sera plus clair au sein du Parlement européen, peut-être dans ce genre d'élections il y aura un tout petit peu de voix en plus pour le groupe de Bonde, mais ça ne va pas changer de façon substantielle l'équilibre politique pour cette question au sein du Parlement européen; donc, l'association aux élections européennes ne peut qu'améliorer la situation et la clarifier plutôt que l'empirer. De ce point de vue je pense que l'association entre ces deux choses ne serait qu'une bonne chose. D'autre part, je ne vois pas bien la question du calendrier, parce que si je ne me trompe pas et je m'adresse à d'autres collègues, la Commission Barroso termine son mandat au mois de novembre et donc si ça reste comme ça, parce que la Commission est élue pour 5 ans, il y a quand même le temps au mois de juin, où le Parlement est élu, jusqu'au mois de novembre, il faudra nommer une nouvelle Commission. Pour que la nouvelle Commission soit faite sur la base d'un accord sur un texte dans lequel il y aurait une modification des règles avec un nombre de commissaires inférieur au nombre des pays, il y aura le temps de mettre en vigueur cette nouvelle disposition pour le moment où la nouvelle Commission entrerait en fonction au mois de novembre 2009. Le problème n'est pas là; le problème, c'est de savoir si pour sortir de l'impasse il faut, comme certains ont dit autour de la table, suivre la voie du vote populaire par référendum à caractère consultatif. Il y a une série d'éléments qui n'ont pas été clarifiés autour de la table, mais la discussion d'aujourd'hui pour moi a montré effectivement, comme M. Altmaier a dit, que cette question du référendum pour le moment, c'est une sorte de *moral suasion* vis-à-vis des gouvernements pour les pousser à trouver une solution. Si c'était seulement pour ça, c'est quand même une bonne chose de l'avoir mise sur la table.

43) *G. Montani*

La discussion maintenant concerne la signification politique de la Constitution dans le cadre la construction de l'Europe. Aujourd'hui, nous sommes dans une crise. Mais on ne doit pas déclencher une crise encore plus grave. Et bien, je voudrais remarquer qu'il y a une différence entre l'Europe d'aujourd'hui et l'Europe des années '50. Dans les années '50 on a eu le projet de Communauté européenne de défense et une grave crise après le vote français contre la CED. Mais il y avait une alternative. Après la CED, on a bâti le Marché Commun. On a pris la voie de l'intégration économique. Dans les années '80, on a eu la deuxième tentative de donner une Constitution à l'Europe. C'était la tentative de Spinelli dans le Parlement européen en 1984. Après le refus des gouvernements de passer à la ratification du projet du Parlement européen, on a lancé un autre projet: le projet Delors du marché unique en '92.

Maintenant, les Français et les Néerlandais ont rejeté le projet de Constitution européenne. Mais il n'y a pas d'alternatives. On est en train de discuter quoi faire pour sortir de la crise, mais personne ne propose des projets alternatifs. Nous sommes dans un cul-de-sac. Il y a une stratégie eurosceptique – des Anglais et des autres partis anti-européens – pour maintenir l'Europe telle qu'elle est; avec les institutions de Nice, même si on va élargir l'Europe à la Turquie. Dans ce cas, il est certain que les institutions européennes ne pourront plus évoluer vers l'union politique. De l'autre côté, il y a ceux qui veulent aller en avant, pour bâtir une Europe politique, capable d'agir dans le monde, avec une politique étrangère et une politique économique. Les forces européistes veulent une Constitution européenne.

L'idée d'un référendum européen est utile pour relancer le processus constituant. Les fédéralistes essayent de donner du courage au Parlement européen et aux pays comme l'Allemagne, l'Italie et la France. Le problème politique est de faire naître et de soutenir une volonté. S'il y a une volonté politique, les solutions juridiques peuvent être trouvées. S'il n'y a pas de volonté politique, on trouve seulement des obstacles juridiques. Je pense qu'il ne soit pas impossible de faire un référendum européen en 2009. Les difficultés juridiques ne sont pas si grandes à surmonter. Mais, il faut avoir le courage d'aborder la question au sein du Conseil européen. L'obstacle est que, dans le Conseil européen, il faut faire une bataille politique très difficile. Je voudrais rappeler qu'à Maastricht on a pris une décision à la majorité. Il faut avoir le courage de faire la même chose à l'occasion de la prochain CIG. On est en face d'une situation pareille. Dans le Conseil européen il faut arriver à une rupture. Une avant-garde de pays doit avoir le courage d'aller en avant.

44) *D. Sidjanski*

Si vous me le permettez je voudrais quand même faire quelques observations sur la Constitution européenne telle qu'elle a été signée par les 25. On discute comme si c'était au fond la seule solution et comme si on devait accepter le texte tel qu'il est ou le modifier pour tenir compte de son rejet par deux pays fondateurs de la Communauté européenne.

La première question était posée tout à l'heure à propos des membres de la Commission. Je trouve personnellement que la solution qui figure dans la Constitution et qui prévoit une rotation égalitaire est une mauvaise solution. C'est une solution de rotation qui est en principe égalitaire mais qui risque de priver la Commission de plusieurs membres ressortissants de grands pays ou des pays ayant une longue expérience communautaire. Aussi la Commission pourrait-elle perdre de son influence et de son autorité. Le moment n'est-il pas venu de réfléchir à d'autres solutions. La solution proposée par M. Prodi, par exemple, consiste en un cabinet de 7 ou 9 membres à l'intérieur de la Commission qui comprendrait un membre par pays. D'autres formules sont envisageables, mais je suis convaincu que la rotation égalitaire est une catastrophe annoncée pour la Commission.

Le deuxième point concerne le Conseil. La proposition avait été formulée de faire la séparation des pouvoirs du Conseil, et de mettre fin à la confusion des pouvoirs. Le Conseil actuel est à la fois le

pouvoir exécutif, qu'il partage souvent avec la Commission, et le pouvoir législatif en codécision avec le Parlement européen. La séparation des pouvoirs et le retour de Montesquieu à Bruxelles ont été proposés: un Conseil des Etats en tant que pouvoir co-législatif avec le PE et un Conseil des ministres partageant le pouvoir exécutif avec la Commission. N'empêche que c'est dans le Conseil que l'on continue de concentrer les deux pouvoirs.

Troisième problème est celui que j'ai mentionné à propos du *Ministre des Affaires étrangères* qui est à la fois Vice-président de la Commission et président du Conseil des affaires étrangères. C'est la fusion entre Madame Ferrero-Waldner et Monsieur Solana. Cette fusion est un progrès mais en même temps une ambiguïté, le Ministre européen est partagé entre deux loyautés: celle à l'égard du Conseil des affaires étrangères ou celle envers la Commission. Le Ministre européen peut faire des propositions auxquelles il peut associer la Commission, mais en principe c'est lui qui propose. La Commission n'étant pas engagée la PESC échappe au contrôle du Parlement européen. A défaut d'une proposition de la Commission, seule responsable devant le Parlement, la PESC est soustraite au contrôle parlementaire. Enfin, la question des *ratifications*: va-t-on continuer dans la voie, des ratifications à l'unanimité? Ne faut-il pas réfléchir sérieusement à ce problème en quête d'une procédure moins lourde? Il en va de même du référendum constitutionnel européen.

Ce sont des questions qui exigent une réflexion approfondie et des solutions fonctionnelles. Ne faudrait-il pas mettre à profit ce temps de négociation d'un « traité simplifié » pour avancer des solutions innovantes telles que l'entrée en vigueur dès la ratification par les deux-tiers des Etats membres? Je fais appel aux imaginations des gouvernements membres et à nous tous pour que dans l'esprit des coopérations renforcées et des groupes pionniers, des solutions efficaces soient adoptées.

Conclusions

45) J. Ziller

La devise de Guillaume le Taciturne peut s'appliquer aux partisans de l'intégration européenne, comme à ceux du référendum européen: « il n'est point nécessaire d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer ». Sur un registre moins grave l'on pourrait citer le dessinateur français Sempé dont deux albums successifs de caricatures s'intitulaient respectivement « *Rien n'est simple* » et « *Tout se complique* ». Ces titres résument parfaitement nos débats, sur le référendum.

Le point de départ, rappelé par plusieurs intervenants et notamment par Guido Montani, est que pour la ratification de quelque nouveau traité européen que ce soit, les référendums sont là, ils sont inévitables. Du moins ils sont inévitables si l'on veut des amendements qui changent véritablement la situation par rapport aux traités actuellement en vigueur.

Du point de vue juridique – même si les contraintes juridiques ne sont pas l'aspect le plus important, comme l'a montré le cas des Pays-Bas – dès lors qu'un traité contient quelque clause qui ressemble à un transfert de souveraineté ou de compétences, il faut un référendum en Irlande. Il en faut peut-être au Danemark, cela dépend notamment de l'existence ou non d'une majorité parlementaire des cinq sixièmes, mais aussi de l'humeur de la classe politique. Il en faudra peut-être un en Slovaquie également. Rappelons qu'il y a deux Etats que l'on classe en général parmi ceux qui ont ratifié le traité constitutionnel, bien qu'ils ne l'aient pas encore fait: l'Allemagne et la Slovaquie. Dans les deux cas la ratification est suspendue à l'accord de la Cour constitutionnelle. Or en Slovaquie la Cour constitutionnelle aurait dû trancher la question de savoir s'il fallait un référendum ou si le vote parlementaire tel qu'il a été pratiqué en 2005 était suffisant pour autoriser la ratification du traité constitutionnel.

Je ne crois pas que cette contrainte juridique soit la plus importante étant donné que les constitutions peuvent changer – même s'il faut un référendum pour la changer la constitution irlandaise et si la constitution danoise est particulièrement rigide. Ce qui me paraît beaucoup plus important c'est que il y a des engagements politiques. Et je crois qu'il s'agit d'une contrainte beaucoup plus difficile à surpasser que les contraintes juridiques. S'il y a un pays où à l'heure actuelle la contrainte référendaire paraît forte, c'est au Royaume-Uni, alors qu'il n'y a pas dans ce pays de Constitution écrite. Le référendum qui était prévu au Royaume-Uni était la conséquence d'un projet de loi, qui avait d'ailleurs été en première et deuxième lecture à la Chambre des Communes avant que la procédure ne soit suspendue sine-die le 6 juin 2005 par une annonce du ministre des Affaires étrangères. Il s'agissait d'un projet de loi modifiant pour la tantième fois l'*European Communities Act* de 1972, comme il est d'usage après chaque modification des traités institutifs. Ce projet de loi disposait que les modifications du *European Communities Act* n'entreraient en vigueur qu'après un référendum et à condition que celui-ci fût positif. Du point de vue strictement juridique, le Royaume-Uni peut ratifier le traité constitutionnel à tout moment, mais Il ne s'appliquera pas l'ordre interne qu'une fois l'*European Communities Act* modifié. Rien n'empêcherait en droit le Parlement d'adopter les amendements nécessaires sur la base d'un autre projet de loi, ne prévoyant pas de référendum. Mais il y a une promesse du gouvernement britannique à l'égard du traité constitutionnel, largement relayée par l'opposition et plus généralement par les eurosceptiques.

C'est dire que les engagements politiques sont la vraie question en matière de référendum. Or il y a deux manières d'essayer d'y répondre.

L'une est de négocier un traité dont la ratification ne nécessite pas d'autorisation par voie référendaire sachant que la réponse ne dépend pas du niveau européen, mais de chaque Etat membre, et n'est pas d'ordre juridique mais politique. La question est alors de savoir si le contenu du traité a

pour conséquence dans l'Etat membre qu'il puisse être ratifié sans autorisation référendaire, voire même sans autorisation parlementaire s'il correspond à la catégorie des « *executive agreements* » dans le droit de l'Etat membre. C'est manifestement ce qui guide un certain nombre de prises de positions à l'égard du traité qui pourrait se substituer au traité constitutionnel, qu'il s'agisse du « mini-traité » de Nicolas Sarkozy, du traité dont le Conseil d'Etat des Pays-Bas pourrait être amené à dire qu'il ne nécessite pas de référendum, ou encore du traité que le gouvernement britannique semble prêt à accepter sans difficultés.

L'autre réponse, consiste à accepter d'affronter le défi référendaire, mais en ajoutant que si le référendum est nécessaire du fait tant de son contenu que des engagements juridiques ou politiques pris à l'égard des électeurs, la forme légitime s'agissant d'un amendement aux traits européens est un référendum européen.

Le référendum en tant qu'instrument peut-il être considéré comme non démocratique parce qu'il alimente le populisme? Allons au bout du raisonnement: c'est vrai que les référendums poussent à l'expression de populisme, comme on l'a vu en 2005 tant en France qu'aux Pays-Bas. Fallait-il pour autant abolir l'élection présidentielle en France au suffrage universel direct, ou au contraire tout faire pour qu'elle redevienne un moment privilégié de la démocratie, comme s'y sont essayés avec succès les principaux candidats à l'élection de 2007. Et à supposer que l'on veuille voir la marque du populisme dans l'élection de 2007 et pour cela préférer un régime parlementaire, que dire des élections de 2000 en Autriche? S'il fallait abolir les élections qui risquent d'encourager le populisme, on finit par considérer que seule les élections au suffrage indirect sont admissibles, voire de fil en aiguille supprimer les élections. Quels que soient les dangers du référendum en tant qu'instrument, il ne peut pas être condamné au nom de la démocratie.

Une autre question, qu'Andreas Auer a si bien développée, est celle du caractère adapté voire de la légitimité du référendum national en matière européenne: pas de problèmes pour un référendum dans un Etat qui veut adhérer à l'Union, puisque c'est son peuple qui aura à répondre seul du choix qu'il fait le cas échéant de ne pas adhérer, des problèmes considérables par contre en cas de référendum national portant sur la modification de traités multilatéraux déjà en vigueur et qui nécessitent l'unanimité pour être amendés, ou pour un référendum national portant sur l'adhésion d'un Etat tiers, puisque ce n'est pas le seul peuple consulté qui aura à répondre de son choix au référendum, mais tous les peuples intéressés. C'est bien là la question: la responsabilité, au sens de la possibilité de rendre des comptes et de trouver une solution adéquate à ses choix. Le cas de la Norvège illustre parfaitement cette hypothèse: n'ayant pas accepté l'adhésion à l'Union mais ayant accepté la participation à l'Espace Economique Européen, la Norvège est la seule à souffrir du désavantage qui consiste à accepter l'application de règles de droit dérivé produites par des institutions dans lesquelles son peuple n'est pas représenté, ni directement ni indirectement.

La question du lien entre le lieu du référendum et le lieu de la responsabilité est donc centrale. Ce qui s'est passée depuis juin 2005 le démontre amplement, en particulier si l'on compare la « période de réflexion » avec les mois qui ont suivi les référendums négatifs de 1992 au Danemark et de 2001 en Irlande. La vraie différence entre ces situations ne tient pas au fait qu'il s'agissait de « petits Etats membres », ou d'Etats qui n'étaient pas fondateurs, ni même seulement de leur poids politique et économique comparatif. La véritable différence, c'est que ce qui s'est passé immédiatement après le référendum. En Irlande et au Danemark l'attitude du gouvernement et de l'essentiel de la classe politique a été immédiatement de chercher à comprendre quels étaient les problèmes qui avaient poussé les électeurs à voter « non » ou à s'abstenir, et à réfléchir à une possible solution à ces problèmes. En France et aux Pays Bas la réaction a été tout autre: que ce soient les partisans du « oui » ou les partisans du « non », la classe politique a dit et répété que le peuple souverain avait tranché, sans dire ce qu'il avait vraiment tranché et surtout pourquoi. Au bout d'un an et demi de silence et d'affirmations péremptoires sur le caractère irréversible d'un référendum il devenait effectivement impossible de rechercher une solution du type de celle qui avait été trouvée par les dirigeants de ces

deux pays, en accord avec les Institutions européennes: des réponses nationales et européennes aux questions et aux craintes exprimés par les électeurs.

Que l'on apprécie le référendum en tant qu'instrument de démocratie semi-directe, quelque soient ses imperfections, ou qu'on le critique du fait de ses imperfections, il me semble plus positif de suivre l'approche d'Andreas Auer qui est de dire le référendum n'est pas en soi antidémocratique, qu'au contraire il peut être extrêmement démocratique, mais que sous la forme dans laquelle il a été pratiqué jusqu'à présent, et que le résultat ait été positif ou négatif, il n'est pas adapté à une situation qui est celle de la révision des traités ou de l'intégration de nouveaux membres.

Cela nous amène au référendum européen comme catégorie opposée au référendum national sur l'Europe. La typologie en quatre que nous a présentée Clemens Ladenburger, qui rejoint sur certains points la division en deux scénarios de Frédéric Esposito, est particulièrement utile pour comprendre les problèmes juridiques, politiques et pratiques à résoudre pour l'organisation éventuelle d'un référendum européen. Cette typologie en quatre permet de bien distinguer ce que l'on peut souhaiter ou ne pas souhaiter de ce qui est praticable, quand et à quelles conditions.

Il est clair que ce qui est tout à fait impraticable dans les mois qui viennent, même s'il apparaît souhaitable du point de vue de la légitimité démocratique, c'est le référendum européen au sens strict, qu'il soit décisoire ou consultatif. Le grand scénario, comme dirait Frédéric Esposito, est impraticable, parce que pour pouvoir organiser un tel référendum il faudrait une révision préalable des traités, qui nécessite elle-même une ratification par tous les Etats membres.

Sur la base des discussions de cette rencontre, il me semble plus utile de se concentrer uniquement sur le « petit scénario », comme dirait Frédéric Esposito, et en particulier sur l'hypothèse des référendums nationaux coordonnés.

Le premier point délicat est l'objet de la question qui peut être soumise à référendum européen. Laisant de côté l'idée d'une refondation complète de l'Union européenne basée sur la dissolution de l'Union existante et non pas sur la continuation de celle-ci – comme c'était le cas avec le traité constitutionnel, pour lequel l'abrogation des traités préexistants n'était qu'un instrument de type formel - il s'agirait de référendums portant sur des amendements aux traités institutifs et de référendums relatifs à l'accueil de nouveaux Etats membres.

A ce propos, en tant que citoyen français, en tant que juriste, en tant que constitutionnaliste et communautariste, je ne peux qu'être inquiet de l'article introduit dans la Constitution française par la révision du 28 février 2005, qui prévoit la nécessité d'un référendum en France avant la ratification d'un traité d'adhésion avec un Etat pour lequel les négociations n'auraient pas commencé avant l'entrée en vigueur dudit amendement, c'est-à-dire après la Croatie, et notamment pour la Turquie. Autant l'idée d'un référendum européen sur l'élargissement paraît séduisante, autant un référendum national français sur l'élargissement soulève toutes les objections dues au fait que les électeurs français ne peuvent pas décider tout seuls au nom de l'ensemble des Etats membres, si le peuple turc ou le peuple suisse, va rentrer dans l'Union européenne.

Venons-en la question qui est posée. Curieusement c'est la problématique sur laquelle nos débats se sont le moins arrêtés. Nous en avons un peu parlé avec le référendum d'« *indirizzo* », italien, que l'on peut peut-être rendre par la formule « référendum d'orientation », malgré le fait que le concept « orientation » n'ait pas la même signification juridique que celle d'*indirizzo*. Le référendum d'*indirizzo* italien est particulièrement intéressant. La formulation de la question est tout à fait différente que la question posée en France: « approuvez-vous le projet de loi autorisant le Président de la République à ratifier le traité etc. ».

Il y a beaucoup à réfléchir sur cette problématique parce qu'elle me paraît tout à fait liée à ce que disait encore une fois Andreas Auer la question de la responsabilité. C'est la question qui est posée et la manière dont elle est posée qui conditionne les réponses leurs conséquences. En cas de victoire du « oui », c'est facile, en général, mais en cas de « non », que faire. Il y a des expériences pertinentes dans

le droit constitutionnel national. En France en 1945-46, quand il s'agissait d'adopter la nouvelle Constitution française, il y a eu une série de référendums avec plusieurs étapes: l'électeur savait que s'il votait « non » et que le « non » l'emportait, une série d'autres possibilités étaient ouvertes, comme la convocation d'une assemblée constituante et un nouveau référendum, par exemple.

Quelle que soit la pertinence de tels précédents, il s'agit de possibilités pour lesquels il n'y aurait pas le temps d'ici 2009, de passer par toutes les étapes juridiques nécessaires à leur organisation.

L'intervention de la Cour de justice européenne mériterait certainement d'être approfondie. Dans de nombreux systèmes nationaux la Cour constitutionnelle doit se prononcer sur la validité de la question posée avant que le référendum ne puisse être organisé, comme c'est le cas notamment en Italie ou au Portugal. Mais en tout état de cause il faudrait une réforme des traités pour pouvoir saisir la Cour de justice: dans l'état actuel du droit primaire il n'est pas possible de lui soumettre un texte de référendum européen pour avis consultatif, contrairement à ce qu'il en est d'un accord international que la Communauté envisage de signer.

En ce qui concerne les modalités du référendum, je ne veux pas reprendre tout ce qui a été dit dans nos débats, mais je voudrais rajouter une petite provocation sur la question de la base juridique. Il y a peut-être une mais qui pourrait être utilisée, dans une seule hypothèse quelque peu « tirée par les cheveux ». Il s'agirait d'utiliser l'article 190 paragraphe 4 du traité instituant la Communauté européenne, c'est-à-dire la base juridique concernant l'élection du Parlement européen; les modalités d'élection du Parlement européen. L'on pourrait peut-être l'utiliser pour l'organisation d'un référendum européen à l'occasion de l'élection du Parlement européen.

Vient ensuite la question de ce qu'il convient d'harmoniser. La première chose à faire, me semble-t-il, c'est de voir ce qui est harmonisé pour l'élection du Parlement européen cela simplifie plutôt les choses. Evidemment pour un référendum il serait sans doute possible d'aller un peu plus loin dans l'harmonisation que pour le régime électoral des députés européens. Il n'y a pas de circonscriptions électorales pour un référendum, et l'on n'en a pas besoin. Il faudrait par contre établir la clarté sur les conditions de validité du vote référendum, une question distincte de celle d'un éventuel quorum. Il paraît évident, comme cela a été dit dans nos débats, qu'il faudrait harmoniser la formulation de la question posée, la date – comme pour les élections au Parlement européen – et peut-être quelques éléments relatifs aux modalités de campagne.

Comme on l'a rappelé, l'initiative d'une harmonisation ne peut venir que du Conseil européen.

Ce que nous avons également discuté, mais peut-être d'une manière moins précise, c'est la question du calendrier. Une première hypothèse a été examinée, c'est le lien entre l'élection au Parlement européen et le référendum. A part la réduction des coûts en termes financiers et d'organisation, les avantages éventuels d'un tel couplage résultent essentiellement d'un pari. Cela peut conduire à augmenter encore l'éparpillement des voix, mais l'on peut soutenir la thèse contraire: au fond si l'électeur a le même jour la possibilité de voter « oui » à une réforme des traités, et en même temps pour des candidats qui contestent tel ou tel aspect des politiques européennes, voire qui s'opposent à l'intégration européenne. On peut ensuite se demander s'il serait meilleur ou plus mauvais d'avoir un référendum au moment des élections au Parlement européen. Ce qu'on a vu en 2004, en tout cas, c'est que la légitimation du Parlement européen a pu être mise en cause du fait du faible taux de participation, mais que cela ne l'a pas empêché d'être le seul acteur institutionnel qui continue à augmenter sa puissance. La participation peut être augmentée en cas de couplage avec un référendum mais pas nécessairement.

Je crois qu'il faut absolument se rappeler que, nous ne sommes pas en 1787 aux Etats Unis évidemment, mais aussi que nous ne sommes pas non plus en 1954. Il ne s'agit pas de fonder une nouvelle Communauté, sur la base de presque rien – l'intégration des marchés du charbon et de l'acier – il s'agit de décider comment développer un cadre qui lie 27 Etats membres, depuis 50 ans pour six d'entre eux, depuis 35 ans pour trois autres, etc. Il ne s'agit pas aujourd'hui de créer quelque chose de

nouveau. Qu'on le veuille ou non, dans la situation actuelle nous sommes dans une situation d'amendement des traités. La question est donc de savoir si un référendum s'adapte à cette situation de fait.

De plus, étant donné l'évolution de la situation en Europe, un éventuel référendum européen dans les mois ou les années à venir ne porterait pas sur le traité signé en octobre 2004 et déjà soumis à référendum dans quatre pays en 2005. Ce serait un référendum sur un texte nouveau, amendant ou remplaçant les traités institutifs actuels, et dont le contenu pourrait être plus ou moins proche de celui du traité de 2004. Cela veut dire que le texte devra en tout état de cause être ratifié par les 27 Etats membres, qu'il aient ou non ratifié le traité de 2004.

S'il y avait un référendum sur un texte nouveau, toutes les difficultés ont été signalées devraient être résolues. Ce qui me paraît le plus important, ce sont les questions de calendrier. Comme on l'a vu, la seule base juridique utile serait une décision du Conseil européen, quelle que soit sa qualification juridique. Mais il faut le temps de transformer une telle décision pour en tirer les conséquences dans les Etats membres. Dans certains c'est sans doute très facile, dans d'autres moins. Il faudrait certainement adopter au moins dans certains pays une série d'actes réglementaires peut-être même des actes législatifs, et dans d'autres il faudra peut-être une révision constitutionnelle. Il est vrai que – les conditions politiques le permettant, une révision constitutionnelle est parfois plus rapide que l'adoption d'un décret. La question est de savoir combien de temps est nécessaire du point de vue technique pour mettre en place les instruments juridiques et pour d'organiser pratiquement les modalités techniques.

Or si l'on arrivait à une solution, où le Conseil européen pourrait se mettre d'accord pour qu'un référendum soit organisé partout le même jour – ou dans la même période, comme c'est le cas pour l'élection au Parlement européen, et s'il arrivait à se mettre d'accord sur la question à poser et un certain nombre d'éléments d'harmonisation, il n'est pas dit pour autant que ce référendum doive nécessairement avoir lieu après la signature d'un nouveau traité. Une proposition introduite par M. Geremek au Parlement européen au printemps 2007 prévoit ainsi la tenue d'un référendum pendant la conférence intergouvernementale qui pourrait s'ouvrir au deuxième semestre. Il y a un précédent avec le Danemark en 1986, où le Parlement et à la demande de ce dernier, le peuple, s'étaient prononcés sur le projet d'Acte Unique Européen avant qu'il ne fût signé par le Danemark. La portée de ce précédent est limitée car la situation est différente selon que l'on a des référendums coordonnés dans tous les pays et un référendum dans un seul pays.

Dans l'hypothèse d'un référendum consultatif, il vaut la peine de se demander si le bon moment pour un tel référendum consultatif est après la signature ou avant la signature du traité. Pour ce qui est des problèmes pendants en 2007, il faut qu'un texte soit en vigueur pour septembre-octobre 2009 pour le renouvellement de la Commission. N'y aura-t-il que cela, ou bien y aura-t-il plus; le nouveau traité sera-t-il bon, ou sera-t-il mauvais, ce n'est pas l'objet de nos débats. Ce sont les Etats membres qui décideront du contenu du traité, collectivement, comme ils décideront, individuellement ou collectivement, que le temps est ou n'est pas venu d'un référendum européen.

Il paraît clair que si l'on prend en compte toutes les contraintes, tant juridiques que politiques, le référendum européen n'aura pas lieu. Il y aura suffisamment de gouvernements au Conseil européen qui ne voudront pas s'engager dans une telle voie.

Restent deux hypothèses qui n'ont pas encore été discutées et qui se rejoignent en partie.

La première est la coordination des procédures de ratification – qu'elles aient lieu ici par voie parlementaire ou là par voie de référendum. Cette hypothèse avait déjà été évoqué pendant la Convention européenne en mai-juin 2003. Elle avait été évoquée de nouveau au moment du Conseil européen du 18 juin 2004. A bien y regarder c'est là une chose extrêmement difficile dans tous les Etats où la ratification est parlementaire et où le parlement comprend deux Chambres. On l'a bien vu en Italie où le président du Conseil avait déposé le projet de loi de ratification du traité du 29 octobre

2004 l'après-midi même de la signature, mais où il a quand même fallu 5 mois pour que les deux Chambres se prononcent. C'est un problème important mais l'on peut quand même imaginer au moins de coordonner la date des débats pour l'une des deux Chambres dans les pays à parlementarisme bicaméral. Et cette date pourrait coïncider avec le référendum dans les Etats membres où il doit y avoir un référendum, que ce soit pour des raisons d'ordre juridique ou politique.

La deuxième, si l'on cherche des nouveautés serait penser à une sorte de « coopération renforcée » entre certains Etats membres en matière de référendum. On pourrait imaginer que la procédure suivie pour le traité de Prüm soit appliquée. En l'espèce un nombre réduit d'Etats, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, les pays du Benelux, ont décidé d'aller de l'avant en matière de coopération policière, ils ont été rejoints immédiatement par l'Espagne et la France, et ont signé à cinq un traité spécifique dans ce domaine - deux jours d'ailleurs avant le référendum français. Il s'est agi d'utiliser une modalité de coopération renforcée qui n'existe pas dans les traités même si le contenu du texte finira par être repris dans le cadre du traité UE et du traité CE.

C'est une idée que je propose aux fédéralistes européens comme solution de repli. Si vous pensez à juste titre qu'un référendum mérite d'être expérimenté, pourquoi ne pas tenter une sorte de coopération renforcée en matière référendaire. Dans le cadre de la prochaine campagne de ratification des traités, les Etats qui le veulent se décideraient à organiser un référendum le même jour, selon des modalités coordonnées. Cela ne peut être qu'expérimental et ne pourra pas engager l'ensemble de l'Union, mais justement l'expérience est d'autant plus intéressante qu'elle n'a pas et ne peut pas avoir pour ambition d'engager tous les Etats membres. Si une avant-garde d'Etats organisait un référendum au même moment, une expérience aurait et peut-être que cette expérience sera-t-elle positive. Si elle n'est pas positive elle a moins de chance de déclencher la crise que ne l'aurait un référendum sur l'ensemble de l'Union, et si elle est positive elle sera peut-être un moyen pour repartir de l'avant.

Pour conclure, il faut rappeler que nos travaux se sont concentrés sur l'hypothèse d'un référendum portant sur des amendements aux traités ou sur l'élargissement. D'autres hypothèses sont possibles – et peut-être plus réalistes – pour un référendum européen, et devront à l'avenir également être examinées: référendum abrogatif – comme on le connaît en Italie -, référendum d'orientation sur tel ou tel projet de politiques dans le cadre constitutionnel existant – comme il existe dans l'article 11 de la Constitution française -, référendum d'initiative législative, etc. Qui dit que ce n'est pas là que se trouve l'avenir de la démocratie semi-directe en Europe?

Fiches de lecture des textes sur le référendum européen ³⁹

1) Fiche de lecture de l'ouvrage « Le référendum européen » - Actes du Colloque de Strasbourg des 21/22 février 1997 publiés par les proff. A. Auer et J.F. Flauss aux Editions Bruylant

Les Actes du Colloque de 1997 sur le référendum européen représentent encore aujourd'hui l'analyse la plus exhaustive de la problématique de l'introduction du mécanisme référendaire dans le droit européen. Une analyse des nombreux rapports présentés au Colloque se retrouve déjà dans la préface du prof. V. Constantinesco, alors que les conclusions tirées par le prof. J.F. Flauss font l'objet du dernier chapitre (pp. 325 et suivantes). Il y a lieu de souligner tout particulièrement le rapport introductif du prof. Auer qui contient une description méthodologique des différents types de référendum (constituant, de révision constitutionnelle et de souveraineté) ainsi que ses modalités d'organisation sans oublier la leçon d'histoire que ce fut le Général de Gaulle à proposer un référendum européen dès 1949. A noter également le rapport du prof. J. Rideau qui analyse les référendums nationaux en matière d'intégration européenne tenus jusqu'en 1997 d'où il ressort qu'il y a autant de cas dans lesquels le référendum a permis une légitimation d'une décision que de cas inverses. Enfin, le rapport du prof. J.V. Louis souligne l'intérêt du référendum européen en tant qu'instrument de réformes institutionnelles de l'Union telles que celle prévue par le Traité constitutionnel du 29/10/2004. Si la conclusion générale du Colloque de 1997 a été que l'introduction du mécanisme référendaire en droit européen n'est pas pour demain, la plupart des participants ont souligné, en revanche, l'intérêt du référendum européen, à titre d'extrema ratio, en tant qu'antidote aux référendums nationaux défavorables à l'intégration européenne (J.F. Flauss) ou en tant que consultation populaire ad hoc naissant d'un état de nécessité déterminé à l'intérieur des processus décisionnels traditionnels (P.V. Uleri) ou qu'il puisse jouer un rôle légitimant dans une circonstance exceptionnelle, telle que l'approbation d'une Constitution européenne (J.P. Cot). Ou alors, comme le dit le prof. Auer en conclusion de son rapport, il faudrait peut-être donner au peuple l'occasion de rejeter un projet de révision des Traités pour qu'un autre projet lui soit soumis, ne serait-ce qu'à titre consultatif.

2) C. Meyer, "A single referendum across Europe", CEPS Commentary, 5 may 2005 ⁴⁰

L'auteur reconnaît que le traité constitutionnel (TC) élargit la capacité de décision de l'Union Européenne (UE) et octroie un rôle plus important aux citoyens et aux parlementaires européens. Le projet est le résultat d'un travail partagé et représente déjà un compromis difficile. Dans une Europe intégrée les référendums nationaux sur les questions européennes sont tout à fait inopportuns. L'article identifie dans le référendum européen (RE) l'occasion pour créer un débat supranational sur l'avenir de l'UE. De plus, les citoyens européens ne peuvent pas être les otages du « non » d'un seul pays, même si c'est la France. Le RE pourrait ainsi devenir la procédure de ratification des futurs amendements au TC.

3) F. Ferrero, "Some arguments in support of a pan-European referendum", in *Federalist Debate (The)*, Year XIX, n. 2, June, 2006, pp. 23-25 ⁴¹

L'auteur se déclare en faveur d'un RE et répond à des possibles objections sur la proposition en question. 1) Un référendum paneuropéen est risqué parce que la majorité des citoyens est contre l'UE; 2) Ne pouvant exclure aucun pays membre de l'UE, le TC doit être approuvé à l'unanimité; 3) L'intégration européenne ne peut pas avancer sans la France; 4) Un RE serait illégal parce que certaines Constitutions ne prévoient pas de référendum (Allemagne), notamment pour la ratification des traités internationaux (Italie). D'après l'auteur, si l'actuel TC entre en vigueur par un RE, il sera plus facile d'avoir un texte meilleur dans un proche avenir.

4) A. Auer, "National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change", in *The European Constitution and National Constitution – Ratification and Beyond*, A. Albi and J. Ziller, La Haye, Kluwer Law International (2006)

L'article prend en considération les expériences de démocratie directe à l'intérieur de l'UE. L'auteur se demande si la démocratie directe est une opportunité pour renforcer la légitimité de l'UE ou bien si le contraire est aussi

39 Bibliographie essentielle pour le Colloque, en ordre chronologique.

40 Pour l'article intégral voir: www.ceps.be/Article.php.

41 L'article est disponible aussi sur: www.federalist-debate.org/fdb/archive/detail.bfr.

valable. Le texte analyse la nature juridique des référendums nationaux sur les questions européennes; à partir de la naissance des Communautés il en repère 44 qu'il répartit en trois catégories: *accessions referendums*, *integration referendums*, *enlargement referendums*. Pour rendre véritablement démocratiques les processus d'élargissement et d'approfondissement de l'UE, l'auteur propose trois étapes: 1) « The first step would consist of imposing on each and every candidate state the condition that its accession be submitted to the people »; 2) « The second step would be to prohibit Member States to organize further integration or enlargement referendums, because of their democratic flaws and self-destructive effects »; 3) « The third step would create the conditions for giving eventually birth to a truly continent-wide European referendum on treaty revision and constitutional issues ». Le RE donnerait ainsi la parole à ce qui existe déjà: le peuple européen.

5) G. Tridimas and T. Tridimas, "Electorates v Politicians: The 2005 French and Dutch Referendums on the EU Constitutional Treaty", in *The European Constitution and National Constitution – Ratification and Beyond*, A. Albi and J. Ziller, La Haye, Kluwer Law International (2006)

A partir du résultat négatif sur le TC des référendums français et néerlandais, les auteurs analysent: le processus de ratification du TC dans chaque Etat membre; les avantages du référendum comme méthode de ratification d'une Constitution; pourquoi la ratification par consultation parlementaire amène à des résultats différents par rapport à ceux de la consultation populaire. Une étude approfondie est consacrée au rapport entre les électeurs et les hommes politiques face au choix du référendum. Ceux-ci sont plus favorables à la ratification parlementaire, alors que les premiers, grâce au référendum, peuvent exprimer directement leurs choix.

6) F. Esposito, « Vers un nouveau pouvoir citoyen? Des référendums nationaux au référendum européen », Editions Academia-Bruylant, Louvain-La-Neuve, 378 pages (2007)⁴²

D'après la présentation du livre: « Depuis le dernier élargissement de l'Union Européenne à 10 Etats, un nouvel acteur s'est invité sur la scène politique européenne: le référendum. Bien qu'anecdotique jusqu'au début 2000, le recours désormais plus régulier au référendum par les Etats est en train de modifier profondément la logique avec laquelle les élites politiques ont fait l'Europe. De plus, les votes négatifs français et hollandais à la Constitution européenne en 2005 ont fait resurgir le vieux démon d'une opposition populaire au projet citoyen. Souvent considéré comme une valeur intangible, le soutien des citoyens européens n'est en réalité plus acquis. Les autorités politiques nationales et européennes sont désormais condamnées à descendre dans l'arène pour expliquer et convaincre des orientations prises par l'UE.

L'auteur analyse les pratiques référendaires dans 29 Etats européens, dont le Suisse. Son analyse systématique de 666 votations, sur une période comprise entre 1945 et 2005, confère une assise empirique unique à sa thèse relative à l'opportunité actuelle d'introduire un véritable référendum européen ».

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

Pour sortir de la crise après le résultat négatif français et néerlandais l'auteur expose l'idée d'une Constitution fédérale européenne plus compréhensible pour les citoyens. Après la description du cadre institutionnel prévu par la nouvelle Constitution, l'auteur se demande quelle est la meilleure procédure de ratification à suivre et il en conclut: « En définitive, les meilleures formules consisteraient à procéder par des ratifications parlementaires dans tous les pays signataires; ou bien, encore mieux, d'organiser un *référendum européen* que le général de Gaulle était le premier à proposer autrefois dans l'intention d'assurer une large légitimité populaire à la Communauté européenne. C'est sans aucun doute la solution optimale sous l'angle de la légitimité *démocratique* et dans la perspective d'une *Fédération européenne* ».

42 Pour plus d'infos sur le livre et l'auteur voir: www.academia-bruylant.be

Bibliographie

(établie par le Centre de recherche sur la démocratie directe de l'Université de Genève)

Union européenne et démocratie

- A, FOLLESDAL/S. HIX, Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44 (3), 533-562, 2006
- G. MAJONE, 'Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards'. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, pp. 5-28, 1998
- Y. MÉNY, De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges. *Journal of Common Market Studies*. 41 (1),1-13, 2003
- A. MORAVCSIK, 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing the Legitimacy of the European Union'. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, pp. 603-34, 2002
- P. C. SCHMITTER, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Lanham, MD: Rowman and Littlefield. 2000
- T.D ZWEIFEL, Who is without sin cast the first stone: the EU's democratic deficit in comparison. *Journal of European Public Policy*, 9: 5, pp. 812-840, 2002

Union européenne et démocratie directe

- L.P. FELD/G. KIRCHGÄSSNER, The Role of Direct Democracy in the European Union, CESifo Working Paper No 1083, 2003
- B.S. FREY, A Directly Democratic and Federal Europe, *Constitutional Political Economy* 7, 267-279, 1995
- S. KÖRKEMEYER, *Direkte Demokratie und Europäische Integration*, Zurich 1995

Référendums nationaux portant sur les questions européennes: vue générale

- A. AUER, Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Gefahren und Perspektiven, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Berlin 4/2004 580-596
- A. AUER, National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change, in: A. Albi, J. Ziller (sous la dir.), *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond La Haye*, Kluwer Law International, 2006
- T. CRISTIN/S. HUG, Referendums and Citizen Support for European Integration, *Comparative Political Studies* 35 586-617, 2002
- J.-M. DE WAELE (éd.), *European Union accession referendums*, 2005
- M. FRANKLIN/ M. MARSH/ L. MCLAREN, 'Uncorking the bottle: popular opposition to European unification in the wake of Maastricht', *Journal of Common Market Studies* 32(4): 455-72, 1994
- M. FRANKLIN/ M MARSH/ C. WLEZIEN, 'Attitudes toward Europe and referendum votes: a response to Siune and Svensson', *Electoral Studies* 13(2): 117-21, 1994
- M. FRANKLIN/ C. VAN DER EIJK/ M. MARSH, 'Referendum outcomes and trust in government: public support for Europe in the wake of Maastricht', *West European Politics* 18: 101-17, 1995
- C. LEQUESNE, Referenda and European integration: a misguided procedure?, *Garnet policy Brief*, n. 1, novembre 2005
- S. B. HOBOLT, S.B. 'When Europe matters: the impact of political information on voting behaviour in EU referendums', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 15(1): 85-109, 2005
- S. HUG, *Voices of Europe: Citizens, Referendums and European Integration*, Lanham 2002
- S. HUG/ T. KONIG, *Divided Government and the Ratification of the Amsterdam Treaty*, Austin: University of Texas at Austin, 2001
- S. HUG/ T. KONIG 'In view of ratification. Governmental preferences, and domestic constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference', *International Organization* 56(2): 447-76, 2002

- S. HUG/P. SCIARINI, Referendums on European Integration: Do Institutions Matter on Voter's Decision? *Comparative Political Studies* 33, 3-36, 2000
- J. RIDEAU, Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration européenne, *in*: AUER/FLAUSS (éd.), *Le référendum européen*, 81-113, Bruxelles 1997
- G. SCHNEIDER/P. WEITSMAN, 'The punishment trap: integration referendums as popularity contests', *Comparative Political Studies* 28(4): 582-607, 1996
- MATT QVORTRUP, Three Referendums on the European Constitutional Treaty in 2005, *The Political Quarterly* 77 No 1, 2006

Référendums nationaux portant sur les questions européennes: par pays

Hollande

- L.F.M. BESSELINK, Double Dutch: The Referendum on the European Constitution, *European Public Law* vol. 12/3 345-351, 2006

Irlande

- J. GARRY/M. MARSH/R. SINNOT, "Second-order" versus "issue-voting" Effects in EU Referendums: Evidence from the Irish Nice Treaty Referendums, *European Union Politics* 6(2) 201-221, 2005

Danemark

- M. FRANKLIN, 'Learning from the Danish case: a comment on Palle Svensson's critique of the Franklin thesis', *European Journal of Political Research* 41: 751-7, 2002
- K. SIUNE, /P. SVENSSON/ O. TONSGAARD, 'The EU: the Danes said "no" in 1992, but "yes" in 1993: how and why?', *Electoral Studies* 13(2): 107-16, 1994
- P. SVENSSON, 'Class, party and ideology: a Danish case study of electoral behaviour in referendums', *Scandinavian Political Studies* 17(1): 69-82, 1984
- P. SVENSSON, 'The Danish "yes" to Maastricht and Edinburgh. The EC referendum of May 1993', *Scandinavian Political Studies* 17(1): 69-82, 1994
- P. SVENSSON, 'Five Danish referendums on the European Community and European Union: a critical assessment of the Franklin thesis', *European Journal of Political Research* 41: 733-50, 2002

Suède

- A. WIDFELDT, 'Elite collusion and public defiance: Sweden's euro referendum in 2003', *West European Politics* 27(3): 503-18, 2004

Norvège

- T. C. WYLLER, 'Norway: six exceptions to the rule', in M. Gallagher and P.V. Uleri (eds), *The Referendum Experience in Europe*, London: Macmillan Press, 1996

Espagne

- J.I. TORREBLANCA, Spain's Referendum on the European Constitution: A Double Disappointment, *ARI N27*, Real Instituto Elcano, Madrid; 2005

France

- S. BOUCHER, *Démocratiser la démocratie européenne*, Etudes et recherches Notre Europe, 2006
- P. HAINSWORTH, France Says "No": The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, *Parliamentary Affairs* 59(1):98-117, 2006

Pays de l'Europe centrale

ANNELI ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, 138-162, Cambridge 2005

Le référendum européen

A. AUER/J.-F. FLAUSS (éd.), *Le référendum européen*, Bruxelles 1997

A. AUER, *La démocratie directe comme piège et comme chance pour l'Union européenne*, 2006 à paraître

C. CLOSA, *Why convening referendums? Explaining decisions in EU constitutional Politics*, 2006, disponible sous: <http://www.upf.es/dcpis/activitats/forum/cclosa.pdf>

A. EPINEY, *Le référendum européen*, in: AUER/FLAUSS 287-316, 1997

F. ESPOSITO, *The European Referendum as a Tool to Legitimate the European Integration Process ?*, in: STUART NAGEL (ed.), *Policymaking and Democracy. A Multinational Anthology*, New York/ Oxford, Lexington Books, pp. 15-37, 2003

F. ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen? Des référendums nationaux au référendum européen*, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 371 pages, 2007

Y. PAPADOPOULOS, *Peut-on imaginer d'organiser des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions? Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, 2002

Y. PAPADOPOULOS, *Implementing (and radicalizing) art. I-47.4 of the Constitution: is the addition of some (semi-)direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore? Journal of European Public Policy* 12(3): 448-467, 2005

I. PERNICE, *Référendum sur la Constitution pour l'Europe: conditions, risques et implications*, in: KADDOUS/AUER (éd.), *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, 301-315, Bâle 2006

Contacts:

Jacques Ziller, European University Institute

Email: jacques.ziller@eui.eu

Paolo Ponzano, Commission européenne and European University Institute

Email: paolo.ponzano@eui.eu

Samuele Pii, Jeunes Fédéralistes Européens

Email: samuele.pii@gmail.com

Un référendum européen pour la Constitution européenne Problèmes juridiques et politiques

Colloque

Vendredi 9 février 2007 – 10h00-18h00
Sala Europa, villa Schifanoia – via Boccaccio 121 – Firenze

Programme

- 09h30-10h00 Accueil des participants
- 10h00-10h15 Introduction au Colloque des organisateurs
**Jacques Ziller, Paolo Ponzano, Guido Montani,
Pier Virgilio Dastoli**
- 10h15-11h30 *Problématique générale d'un referendum européen*
Interventions liminaires de **A. Auer** et **D. Sidjanski** sur les
*Conclusions du Colloque de 1997 et la problématique
générale*
Interventions et débat
- 11h30-11h45 Pause café, Sala Bandiere
- 11h45-13h00 *Contraintes juridiques et politiques de la ratification
des Traités européens dans les Etats membres et
au niveau de l'Union*
Interventions liminaires de **R. Dehousse, A. Weber,
M. Gennusa** et **C. Ladenburger** sur les contraintes
en droit national et européen
- 13h00-14h30 Déjeuner, Sala Bandiere
- 14h30-15h30 *Modalités d'organisation d'un éventuel referendum
européen*
Intervention liminaire de **F. Esposito**: *De la campagne
référendaire aux modalités de validation des résultats:
comment organiser un référendum européen?*
Interventions et débat
- 15h30-15h45 Pause café, Sala Bandiere
- 15h45-17h15 *Référendum européen et Constitution européenne*
Interventions liminaires de **J.V. Louis, A. Padoa-Schioppa,**
et **L. Serena Rossi**
- 17h15-18h00 *Conclusions*

Le colloque aura lieu en langue française.



Movimento Federalista
Europeo

Intervenants

Peter Altmaier	Staatssekretär au Ministère fédéral de l'Intérieur, Berlin
Andreas Auer	professeur à l'université de Genève
Pier Virgilio Dastoli	directeur du Bureau de Représentation de la CE en Italie
Renaud Dehousse	professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris
Frédéric Esposito	chargé d'enseignement à la Faculté de droit de l'université de Genève
Marilena Gennusa	professeur à l'Università degli Studi di Pavia
Clemens Ladenburger	service juridique de la Commission Européenne
Jean Victor Louis	professeur émérite à l'Université Libre de Bruxelles
Guido Montani	président du Mouvement Fédéraliste Européen
Antonio Padoa-Schioppa	professeur à l'Università degli Studi di Milano et président du Centro Studi sul Federalismo di Torino
Dusan Sidjanski	professeur à l'université de Genève; président du Centre européen de la Culture
Lucia Serena Rossi	professeur à l'Università degli Studi di Bologna
Albrecht Weber	professeur à l'Universität Osnabrück

Coordination académique

Jacques Ziller	Robert Schuman Centre for Advanced Studies – IUE, Florence
Paolo Ponzano	Commission européenne
assisté de	
Samuele Pii	président Jeunes Fédéralistes Européens

TITLES IN THE SERIES

96/1 René Foch *

Pour une défense de l'Europe.
La création d'une véritable
Agence européenne de l'armement
December 1996, 35 p.

**97/1 Philippe C. Schmitter and
José I. Torreblanca**

Old 'Foundations' and New 'Rules'
for an Enlarged European Union
May 1997, 29 p.

97/2 Horst Günter Krenzler *

The EU and Central-East Europe: The
Implications of Enlargement in Stages
October 1997, 49 p.

97/3 Fritz W. Scharpf

Combating Unemployment in Continental
Europe: Policy Options under
Internationalization
November 1997, 32 p.

97/4 Fritz W. Scharpf *

Balancing Positive and Negative Integration:
The Regulatory Options for Europe
December 1997, 30 p.
[http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/97_04p.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/97_04p.pdf)

**98/1 Marco Buti, Lucio R. Pench
and Paolo Sestito ***

European Unemployment: Contending
Theories and Institutional Complexities
February 1998, 50 p.

98/2 Horst Günter Krenzler

The Geostrategic and International Political
Implications of EU Enlargement
March 1998, 15 p.
[http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_02p.html](http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_02p.html)

98/3 Claudio M. Radaelli *

Governing European Regulation:
The Challenges Ahead
May 1988, 32p.
[http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_03p.html](http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_03p.html)

98/4 Renaud Dehousse

Citizens' Rights and the Reform of
Comitology Procedures.
The Case for a Pluralist Approach
July 1998, 24 p.

98/5 Giuliano Amato and Judy Batt *

Minority Rights and EU Enlargement to the East
September 1998, 15 p.
[http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_05p.htm](http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_05p.htm)

**98/6 Horst Günter Krenzler and
Michelle Everson ***

Preparing for the *Acquis Communautaire*
October 1998, 29 p.
[http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_06p.htm](http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/98_06p.htm)

99/1 Giuliano Amato and Judy Batt

The Long-Term Implications of EU
Enlargement: Culture and National Identity
January 1999, 15 p.
[http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/99_01p.htm](http://www.iue.it/RSCAS/WP-
Texts/99_01p.htm)

99/2 Giuliano Amato and Judy Batt
Socio-Economic Discrepancies in the
Enlarged EU
April 1999, 15 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_02p.htm

**99/3 Horst Günter Krenzler and
Susan Senior Nello**
Implications of the Euro for Enlargement
May 1999, 31 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_03p.htm

99/4 Giuliano Amato and Judy Batt
Mobility in an Enlarged European Union
June 1999, 14 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_04p.htm

99/5 Fabien Jobard
Drogue et délinquance :
quelles politiques publiques souhaitables ?
September 1999, 55 p.

99/6 Giuliano Amato and Judy Batt
Border Regimes and Border Protection
in the Enlarged European Union
October 1999, 13 p.

**99/7 Horst Günter Krenzler and
Karen E. Smith**
Preparing the EU and Its Institutions for
Enlargement
December 1999, 17 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_07p.pdf

**01/1 Horst Günter Krenzler and
Milada Anna Vachudova**
The European Defense and Security Policy and
EU Enlargement to Eastern Europe
May 2001, 20 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_01p.pdf

**01/2 Eberhard Brodhage and
Rodney Wilson**
Financial Markets in the GCC: Prospects for
European Co-operation
September 2001, 30 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_02p.pdf

01/3 Gerd Nonneman
Governance, Human Rights, and the Case for
Political Adaptation in the Gulf: Issues in the
EU-GCC Political Dialogue
November 2001, 29 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_03p.pdf

**01/4 Horst Günter Krenzler and
Kataryna Wolczuk**
EU Justice and Home Affairs in the Context of
Enlargement
December 2001, 20 p.

01/5 Jean-Luc Dehaene and Pál Dunay
Boxes: Why CFSP and CESDP Do Not Matter
Much to EU Candidate Countries
December 2001, 22 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_05p.pdf

**01/6 Jean-Luc Dehaene and
Charles A. Kupchan**
Recasting the Atlantic Bargain and Its
Implications for Central Europe
December 2001, 14 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/01_06p.pdf

**02/1 Rodney Wilson, Gerd Nonneman
and Giacomo Luciani**
EU-GCC Co-operation in the
Field of Education
January 2002, 47 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_01p.pdf

**02/2 Gerd Nonneman,
Anoushiravan Ehteshami and
Iris Glosemeyer**
Terrorism, Gulf Security and Palestine: Key
Issues for an EU-GCC Dialogue
January 2002, 55 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_02p.pdf

02/3 Michel Chatelus, Giacomo Luciani, and Eberhard Rhein
EU-GCC Co-operation in the
Field of Energy
January 2002, 40 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_03p.pdf

02/4 Naji Abi-Aad
Assessment of Gulf Gas Export
to the European Union
February 2002, 11 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_04p.pdf

02/5 Marco Chirullo and Paolo Guerrieri
GCC-EU Relations and
Trade Integration Patterns
February 2002, 20 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_05p.pdf

02/6 Nordine Ait-Laoussine
The Impact on the Mediterranean of the
European Gas Market Liberalization Process:
A Producer's Perspective
February 2002, 15 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_06p.pdf

**02/7 Giacomo Luciani and
Felix Neugart (eds.)**
The EU and the GCC.
A New Partnership
March 2002, 16 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_07p.pdf

02/8 Daniel C. Esty
Thickening the International Environmental
Regime
June 2002, 19 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_08p.pdf

02/9 Claus-Dieter Ehlermann
Some Personal Experiences as Member
of the Appellate Body of the WTO
June 2002, 44 p.

02/10 William Wallace
Reconciliation in Cyprus:
The Window of Opportunity
August 2002, 16 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_10p.pdf

**02/11 Horst Günter Krenzler and
Giacomo Luciani**
Recent Developments in the Regulatory
Regimes for Banking, Energy and
Telecommunications in the Context of the
Turkish Bid for Membership in the EU
August 2002, 23 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_11p.pdf

**02/12 Claus-Dieter Ehlermann and
Lothar Ehring**
WTO Dispute Settlement and Competition
Law. Views from the Perspective of the
Appellate Body's Experience
December 2002, 49 p.

02/13 James Meadowcroft
The Next Steps: A Climate Change Briefing
for European Decision-Makers
December 2002, 44 p.

**03/1 Margarita León,
Mercedes Mateo Díaz and
Susanne Millns**
(En)gendering the Convention: Women and
the Future of the European Union
May 2003, 31 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_01p.pdf

**03/2 Horst Günter Krenzler and Ania
Krok-Paszowska**
Public Attitudes towards the EU in Candidate
Countries
April 2003, 31 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_02p.pdf

**03/3 Alexander H. Trechsel,
Fernando Mendez and Raphaël Kies** *
The European Parliament and the Challenge of
Internet Voting
July 2003, 25 p.
http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_03p.pdf

04/01 Frederick Van der Ploeg

The Welfare State, Redistribution and the Economy: Reciprocal altruism, consumer rivalry and second best

July 2004, 25 p.

http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/04_01p.pdf

05/01 Peter D. Cameron

Creating an Internal Market in Energy: How Can the Tools be More Effective?

April 2005, 19 p.

http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_01p.pdf

05/02 Jean de Ruyt

Un ministre pour une politique étrangère européenne

July 2005, 63 p.

http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_02p.pdf

05/03 Jean de Ruyt

A Minister for a European Foreign Policy
[English translation of Policy Paper 05/02]

November 2005, 53 p.

http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_03p.pdf

**06/01 Bas Jacobs and
Frederick van der Ploeg**

Getting European Universities into Shape

June 2006, 16 p.

http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/06_01p.pdf

**07/01 Paolo Ponzano, Jacques Ziller and
Samuele Pii**

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

July 2007, 66 p.

http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/07_01p.pdf