

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

Transcription intégrale du Colloque

*Vendredi 9 février 2007 – 10h00-18h00  
Sala Europa, villa Schifanoia (EUI) – Firenze*

**Programme**

09h30-10h00 – Accueil des participants

10h00-10h15 – Introduction au Colloque des organisateurs: Jacques Ziller, Paolo Ponzano, Guido Montani, Pier Virgilio Dastoli.

**1) Jacques Ziller;**

Je voudrais d'abord vous souhaiter la bienvenue au nom du directeur du Centre Schuman qui restera avec nous pour le début de la matinée, au nom du président de l'Institut et vous expliquer que vous avez à faire à une initiative conjointe de la Commission européenne, qui est représentée par Virgilio Dastoli, du MFE et du côté universitaire du Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire Européen. Le Centre Robert Schuman est le centre de recherches interdisciplinaires qui comprend aussi bien des juristes, des politologues, des historiens, des économistes. Dans ce Centre Robert Schuman Paolo Ponzano et moi nous nous occupons de ce colloque et je souligne que Paolo Ponzano est ici comme fellow du Centre Robert Schuman et non pas comme fonctionnaire de la Commission, il s'exprimera à titre purement personnel. C'est une chance pour nous, mais il passe une année pour une année sabbatique chez nous, nous avons un arrangement avec les institutions communautaires et donc je vais le remercier, parce que c'est surtout Paolo Ponzano qui a eu l'idée de faire cette rencontre sur le référendum européen aujourd'hui. Si vous suivez l'actualité vous aurez vu que les débats reprennent vie sur l'avenir du traité constitutionnel. Aussi bien la chancelière allemande que d'autres ont dit: «la pause de réflexion est terminée, je dirais enfin la réflexion commence». Depuis quelques semaines on entend beaucoup de choses sur les moyens de remettre en route le projet d'intégration européenne. Nous n'allons pas nous occuper aujourd'hui du contenu du traité constitutionnel, signé à Rome le 29 octobre 2004, au contraire nous pensons, tous les deux, qu'on a peu de chances de se tromper en disant que vraisemblablement ce traité là, tel qu'il est, ne sera finalement pas ratifié. On peut espérer qu'il sera ratifié et être en même temps réaliste, c'est dire qu'il y a peu de chances qu'il le soit. L'idée de cette journée s'inscrit plutôt dans la recherche de meilleures procédures pour l'entrée en vigueur du traité constitutionnel peut-être d'un autre traité qui pourrait être bientôt adopté. D'où l'idée de replonger dans la thématique du référendum européen, qui a été explorée à fond de manière très précise par un certain nombre de participants à notre colloque d'aujourd'hui, mais de revoir cette thématique dans la perspective d'une possibilité d'applications dans les années qui viennent. Paolo Ponzano en dira un peu plus que moi là-dessus. Il ne s'agit pas donc de refaire un travail universitaire, qui a été déjà fait, il s'agit sur de voir dans quelle mesure serait-il est possible de dessiner une solution pour les prochaines révisions des traités, pour le prochains traités européens, et qui sait, pourquoi pas pour le traité de

Rome du 29 octobre 2004. Comment un référendum européen pourrait permettre de surmonter un certain nombre de problèmes et en particulier de donner une réponse à la question de la légitimation démocratique des réformes des traités sans tomber dans les problèmes que nous avons connus plusieurs fois, c'est-à-dire la disparité des procédures dans les dates, dans les thématiques, dans les questions posées selon les Etats membres, dans le simple fait que certains choisissent de faire un référendum d'autres pas. Voilà en quelques mots ce que je voulais vous dire pour cadrer nos discussions.

## 2) **Paolo Ponzano;**

Je ne voudrais pas perdre trop de temps dans les introductions générales, mais simplement dire que lorsque nous avons eu, les trois organisateurs, c'est-à-dire le Mouvement Fédéraliste Européen dans la personne du Prof. Guido Montani, du Bureau de Rome de la Commission européenne et du Centre Robert Schuman, lorsque nous avons pensé en septembre de l'année passée 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, celle de l'ancien chancelier autrichien Schussel et de l'actuel premier ministre italien Romano Prodi, qui dans son discours au Parlement européen le 1er février de l'année passée avait parlé en faveur d'un référendum européen, donc les prises de positions des leaders politiques étaient très maigres en matière de 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, il y a même le premier ministre français qui s'est prononcé en faveur d'une consultation populaire au niveau européen, la candidate socialiste Ségolène Royale s'est prononcée aussi en faveur d'un référendum qui aurait lieu en même temps que les élections européennes et donc il y a une discussion qui se fait aujourd'hui de manière plus importante et plus approfondie qu'il n'était le cas il y quelques mois. Evidemment le référendum européen n'est pas pour nous une question en soi l'introduction d'un instrument de démocratie directe dans le droit européen. Comme le professeur Auer va en parler dans son introduction, nous avons les actes du **colloque de 1997 de Strasbourg** qui sont encore aujourd'hui une des plus exhaustives analyses une en matière de la démocratie directe et de l'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 les référendums européens auraient pu être utilisés soit 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 constitutionnel, et en tout cas que la 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 ad hoc, spécifique pour un projet de révision des traités actuels. Nous avons une séance 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, on croit savoir, comme dirait l'Agence Europe, on croit savoir 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 traité 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 par les parlements des Etats membres, si nous partons de l'idée que, par contre, on va reprendre tout ce qui est essentiel dans le traité actuel (qui a fait l'objet de deux référendums nationaux en France et aux Pays Bas, 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 que, comme les hommes politiques sont capables d'aboutir à cette conclusion en se justifiant à l'égard de leurs opinions publiques, je ne peux pas exclure qu'on arrive à une telle conclusion, mais pour l'instant il faut se poser la question de savoir s'il y a encore des référendums nationaux et 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 parce que le gouvernement n'a pas la majorité de 5/6 au Folketing, donc il faut se poser la question de savoir 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. Je crois que comme dit le dicton «errare humanum est, perseverare diabolicum» je crois que répéter le même exercice de référendum pays par pays ce 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 être accréditées, 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. Il y a une dizaine d'années ça semblait quelque chose qui méritait d'avoir encore 50 ans, donc il y a des idées qui peuvent se représenter quelques années plus tard de manière plus fondée. Donc je crois que nous sommes là pour voir 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, ça appartient, je dirais si les leaders politiques vont exploiter cette possibilité ou non, mais c'est à nous de dire quelles sont, c'est à vous surtout de dire, quelles sont les chances et les contraintes et les possibilités que ce soit en droit national ou en droit européen, pour arriver à la solution du référendum européen.

### 3) Guido Montani;

En tant que Mouvement Fédéraliste Européen (MFE), qui est le mouvement d'Altiero Spinelli, on a eu cette idée avec Ponzano, on en a discuté à Ventotene, comme il l'a dit l'année dernière à l'occasion de la visite de Napolitano à Ventotene, et je voudrais ici dire, Ponzano a déjà dit qu'il y avait peu de monde qui pensait au référendum européen l'année dernière; je voudrais dire quelle est l'hypothèse politique qui nous soutient, car en effet l'idée d'un référendum européen a beaucoup de côtés juridiques pour discuter, peut-être qu'il est difficile à réaliser, mais je voudrais dire quelle est l'hypothèse sur laquelle le MFE travaille. Le MFE a seulement le but l'unité politique de l'Europe, nous n'avons pas d'autres buts, c'est seulement celui-là. L'hypothèse, c'est que après la disparition de l'Union Soviétique et l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est européen, le grand problème de la globalisation ou si vous voulez de la mondialisation, pour utiliser le mot français, 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 ça est acquis. L'Europe est entrée dans une nouvelle phase de son histoire et la phase de son histoire c'est que elle doit exister comme un sujet politique mondial. Pour cela il faut avoir un gouvernement démocratique européen, un gouvernement démocratique avec des compétences pour faire de la politique étrangère, pour faire

une politique européenne dans le monde, l'Europe doit avoir l'ambition par exemple de parler au monde entier avec une seule voix, comme on dit, une seule voix veut dire qu'il faut avoir un ministre non seulement un ministre des affaires étrangères mais aussi un premier ministre. Il y a la globalisation et même les problèmes économiques de la globalisation sont des problèmes qu'il faut gérer au niveau européen et mondial. Le problème du **modèle social européen**, par exemple, c'est un problème très discuté aujourd'hui, le modèle social européen est en discussion, mais non seulement parce que c'est un problème intérieur à l'Europe, mais parce qu'il y a un défi mondial. Alors nous pensons que l'Europe a besoin d'une Constitution; nous avons en effet fait une **campagne pour la Constitution 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 confiance dans un gouvernement européen, c'est-à-dire 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 en tout cas est fondamentale pour montrer aux citoyens européens quels sont leur droits et leurs devoirs face à l'Europe. Il faut passer d'une Europe qui se fonde surtout sur la coopération intergouvernementale à une Europe dans laquelle les décisions sont prises sur une base démocratique. L'élection du Parlement européen ne suffit pas à donner cette base démocratique s'il n'y a pas ce cadre juridique. C'est pour cela que après le non français et hollandais à la Constitution européenne, nous avons dit: la Constitution n'est pas morte. Pour quelle raison? Parce que il y ces besoins profonds; nous avons fait l'expérience, moi je suis assez vieux pour avoir fait aussi la bataille pour la monnaie européenne. C'est une bataille qui a duré 30 années, le Plan Werner était de 1970, 30 années pour faire la monnaie européenne, peut-être qu'on emploie 30 années pour faire une Constitution pour l'Europe; peut-être que nous n'aurons pas la possibilité de faire la Constitution dans cette phase précise de l'histoire européenne, mais une fois posé le problème de la monnaie européenne, la solution a été de faire une monnaie européenne avec une banque centrale européenne; on a discuté beaucoup, je rappelle les années '60 et '70, sur les autres solutions, mais après ça c'était la solution. Quand nous avons proposé une monnaie européenne, nous avons pensé à une banque centrale européenne et maintenant quand nous avons posé le problème de la Constitution, nous pensons à une Constitution avec des caractères démocratiques pour les citoyens européens. Alors, c'est pour cela que nous pensons que la Constitution européenne n'est pas morte et en effet, si vous voyez le débat constitutionnel en cours, même Sarkozy propose un mini traité; il est obligé de dire: on fait un mini traité, mais après on doit penser à une vraie Constitution européenne. Alors cela veut dire que la Constitution européenne ne peut pas sortir dans l'avenir de l'Europe, même si on fait un mini traité, même si on va changer les mots; si on change les mots pour faire accepter aux Britanniques, aux autres l'idée d'un traité constitutionnel qui n'est plus un traité constitutionnel, quelque chose comme ça, je pense que nous sommes face à un problème réel, c'est-à-dire le problème de la légitimité démocratique des Institutions européennes. Je vais conclure en disant: ce n'est pas à nous, nous sommes ici surtout pour écouter les jugements, les conseils que les professeurs, les juristes nous donneront pour avoir un référendum européen. Ce que nous pouvons faire comme MFE c'est seulement de faire une campagne. Nous sommes en train de lancer **l'idée d'un million de signatures pour demander un référendum européen** à l'occasion des prochaines élections européennes et nous pensons que ce soit raisonnable l'hypothèse présentée par un député européen de l'intergroupe fédéraliste M. Onestà, vice-président du Parlement européen: il a présenté **un plan A+** dans lequel il dit simplement: il faut séparer la partie constitutionnelle de la partie traité et ça c'est un exercice juridique, si vous voulez, mais une fois séparée la partie constitutionnelle on pourrait avoir un

référendum européen sur la partie constitutionnelle et une autre procédure plus simple par voie parlementaire pour changer la partie III et les autres parties qui ne sont pas constitutionnelles. Et M. Onestà aussi propose un référendum européen pour ratifier, approuver la partie constitutionnelle. Alors il nous semble que cela soit raisonnable dans le sens que le vrai problème n'est pas ce qui est le traité constitutionnel, il est difficile de changer les équilibres politiques, ouvrir la boîte de Pandore, comme on dit pour changer encore de fond en comble tous les contenus du traité constitutionnel. Le problème c'est la procédure de ratification; en effet ce que dit M. Ponzano me semble très correct: la vraie alternative c'est d'avoir des référendums nationaux encore ou avoir un référendum européen. C'est difficile d'avoir d'autres alternatives.

#### 4) Pier Virgilio 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 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**, c'est un instrument qui existe dans les règles du Parlement européen que la majorité des parlementaires européens peuvent signer la déclaration qui a ce moment si elle est signée par la majorité des députés est considérée comme un texte du Parlement européen. Donc en 1989 le Parlement européen, 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 eu 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 et une des propositions de la Convention était liée à l'idée que c'était dans l'intérêt même des gouvernements nationaux de souscrire l'idée de référendum, parce que, évidemment, 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.

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.

## 5) A. Auer;

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je dois tout d'abord vous remercier de nous avoir donné l'occasion de reprendre un thème qui nous est cher et sur lequel nous travaillons effectivement depuis un certain temps. J'ai été appelé à faire un exposé introductif sous le terme de conclusion de ce colloque que nous avons organisé il y a une dizaine d'années à Strasbourg; je veux dire tout de suite que je n'ai pas l'intention de résumer les recherches que nous avons faites à l'époque, je me rappelle bien que l'idée d'un colloque sur le référendum européen était née en 1995 en Suisse avec J. Weiler avec qui j'en avais parlé la première fois et deux ans plus tard nous avons organisé ce colloque à Strasbourg et un des épisodes que je me rappelle le mieux, c'était le doyen Georges Dahèle qui participait à ce colloque qui a un certain moment nous disait «mesdames et messieurs nous sommes vraiment en tête du peloton, avançons à cette institution du référendum européen et étant en tête on se retourne en arrière on voit que le peloton ne suit pas et on se demande si on ne s'est pas trompé de route» et aujourd'hui le peloton, je crois qu'il a rattrapé la pointe de la course et nous sommes aujourd'hui dans une phase où ce référendum européen n'est plus une chimère, n'est plus un jeu intellectuel académique mais c'est quelque chose dont on commence à parler. Depuis 1997 quand nous avons fait ce référendum, la réflexion au Centre pour la démocratie directe que nous avons à Genève évidemment a évidemment continué, d'ailleurs Frédéric Esposito qui fera un exposé cet après-midi, étant un produit de ce Centre et nous sommes très heureux à nouveau aujourd'hui d'être ensemble dans cette perspective. Je voulais vous présenter une analyse qui part du constat que l'UE a un gros problème avec la démocratie directe; elle a un gros problème et si aujourd'hui elle se trouve dans une impasse à la fois en ce qui concerne l'approfondissement, c'est-à-dire les travaux en vue d'élaboration d'une Constitution ou d'une autre organisation interne de l'UE et, en ce qui concerne l'élargissement, c'est-à-dire la perspective d'élargir encore l'UE dans les deux sens, quelque part l'UE se trouve bloquée par la démocratie directe. 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. De sorte que quelque part l'attitude de l'UE pourrait presque être qualifiée de schizophrénique, avec la démocratie directe dans le sens qu'elle la permet à la périphérie où elle ne peut que nuire et elle ne l'admet pas au cœur même des institutions européennes où elle pourrait lui donner un certain profit. De sorte que le problème, je sais que aujourd'hui nous sommes là pour discuter d'un référendum européen, du vrai, de celui qui serait organisé dans le cadre de l'UE, dans le cadre de l'ordre juridique européen, et non plus dans le cadre national des Etats membres portant sur les questions européennes, le problème se situe sur deux plans. L'expérience que nous avons vécue tous depuis 1972 quand les premiers référendums européens nationaux sont apparus, et encore c'était une idée française, c'est le président Pompidou qui avait commencé à avoir cette idée particulière d'organiser un référendum français sur la question de savoir si la Grande Bretagne, le Danemark, la Grèce etc. devaient être admis au sein de l'Union. Depuis lors nous avons eu 45 référendums nationaux, en tout cas qui portaient sur des questions d'intégration européenne. Et je crois qu'il faut distinguer différentes catégories de ces référendums, si non on est dans une confusion qui ne peut pas nous avancer. **Il y a une première catégorie de référendum que j'appellerai le référendum d'adhésion**, qui sont devenus un peu la règle, où un Etat décide de soumettre à ses propres électeurs la question de savoir s'il veut rejoindre l'UE, ou la Communauté européenne. C'est le référendum d'adhésion qui est une institution qui est née également en '72 avec le Danemark, les Norvégiens et les autres, c'est un type de référendum qui s'inscrit tout à fait

dans la perspective d'une continuation du processus de construction européenne, qui signifie que le peuple, le pays qui souhaite adhérer à l'UE pose cette question à son propre corps électoral: nous avons là une forme de démocratie qui est absolument intéressante et positive, et elle s'est généralisée, à l'exception de Chypre, je crois, et à l'exception des deux nouveaux membres, la Roumanie et la Bulgarie, qui n'ont pas organisé de référendums, pratiquement tous les nouveaux Etats de l'Union, ont utilisé cet instrument.

**La deuxième catégorie de référendum européen est beaucoup plus pernicieuse.** C'est un référendum qui ne porte pas sur l'adhésion d'un Etat à l'Union, mais qui porte sur la question de savoir si une modification des traités ou le projet de Constitution allait être ratifié par la voie référendaire dans les Etats nationaux. Cette idée est née au Danemark, voire en Irlande en 1972 de façon assez particulière, une décision de la Cour suprême d'un côté, une situation politique parlementaire particulière de l'autre, et depuis lors ce phénomène s'est développé. Or, si je peux me permettre de lancer une espèce de thèse un peu provocatrice, l'idée de dire que soumettre au référendum des révisions des traités, l'idée de dire qu'il s'agit là d'une procédure démocratique est, à mon avis, fondamentalement erroné. Les référendums nationaux portant sur les questions d'intégration européenne ne sont d'abord pas européens et deuxièmement ne sont pas démocratiques. Ils ne sont pas européens parce que c'est un référendum qui a lieu selon les règles nationales, donc dans un contexte politique national, et ce n'est pas vraiment démocratique, et là ça devient un peu plus difficile, parce que comment peut-on prétendre, étant directeur d'un Centre de recherches qui étudie la question de la démocratie directe, comment peut-on prétendre qu'une expérience référendaire comme celle qui s'est déroulée en France et aux Pays Bas il y a bientôt deux ans, n'est pas démocratique et je crois que maintenant nous avons une nécessité d'essayer de comprendre pourquoi. Je crois que certaines questions ne peuvent pas être soumises au vote du peuple. Nous avons appris ça en Suisse ces récentes années, aussi que même en Suisse, vous pensez bien qui a un rapport presque amoureux avec la démocratie directe, nous avons appris que certaines questions on ne peut pas les soumettre au peuple. Depuis 5-6 ans nous avons une fameuse décision de notre Cour suprême, du Tribunal fédéral, qui avait décidé que les naturalisations d'étrangers ne peuvent pas être soumises au vote du peuple, parce que c'est une invitation à la discrimination inadmissible. Et notre Tribunal fédéral a soutenu cette thèse comme quoi cette question ne peut pas être tranchée par le peuple, elle doit être tranchée par un organe différent. 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 dans une composition qui est toujours irrégulière, qui n'est jamais complète, c'est un organe surtout qui n'est pas responsable. Le peuple n'est pas *accountable*, le peuple ne peut pas être responsable, parce que d'abord il se prononce selon une majorité qui est difficilement prévisible et deuxièmement chaque citoyen a le droit de voter comme il veut, parce qu'il est protégé par le secret de vote, je n'ai pas besoin de dire à qui que ce soit pourquoi j'ai voté non et 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. Alors pourquoi cet organe peut prendre des décisions importantes au sein d'un Etat mais il ne pourrait plus le prendre quand cet 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 cette notion de *accountability* qui doit être creusée. Quand le peuple prend -en deux mots, je ne veux pas faire un débat terrible, nous ne sommes pas ici pour ça, mais je crois que c'est important pour démonter l'argument du caractère démocratique d'un référendum européen national portant sur l'intégration européenne- le peuple prend ses décisions sur la révision de la

Constitution, sur la révision des lois, même quand il élit dans un Etat, il n'est pas responsable et c'est très bien parce que c'est l'organe suprême, il a une légitimité qui est inattaquable et en même temps la conséquence des décisions prises par le peuple sont supportées par la société civile et l'état de la collectivité qui est concernée. Or, dans les cas des référendums nationaux portant sur les questions européennes, il y a une espèce de rupture entre la responsabilité de cette décision et la conséquence de cette décision, il y a quand les Français et les Hollandais ont dit non, cette décision n'affecte pas que les Français et les Hollandais, évidemment, elle affecte les 350 millions de citoyens, si non 450 aujourd'hui, et, respectivement, 27 Etats et il y a là une rupture qui fait qu'on ne peut pas poser à un peuple national cette question parce que ça le dépasse, parce que il n'y a pas de justification idéologique, 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 la réponse française et hollandaise au processus de ratification ne vaut pas plus que la réponse allemande, ou portugaise, ou maltaise qui était parlementaire à la ratification de ce traité. 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 si au fond il n'y a de la part de l'UE un laissez-aller fautif d'avoir toléré et de continuer à accepter que des Etats posent la question de savoir de la ratification des traités à leurs propres peuples. L'article 6 du traité comporte plusieurs dispositions que vous connaissez bien, les 4 principes sur lesquels l'UE est fondée et qui sont également la base des Etats membres dont la démocratie fait partie.

Et deux alinéas plus bas il y a une disposition qui dit que l'UE respecte l'identité et l'indépendance nationale des états membres. Il y a là un conflit et au fond à chaque fois que la souveraineté des Etats membres est en cause, le principe démocratique doit céder le pas. Quelque part, je me demande s'il ne serait pas possible de construire une théorie pour dire qu'organiser des référendums nationaux sur les questions européennes est contraire au droit communautaire, parce que c'est poser une question que l'on ne peut pas laisser au peuple de décider, il doit s'agir d'un organe responsable qui soit parlementaire, gouvernemental peu importe, mais refiler, en quelque sorte cette question au corps électoral pour un gouvernement c'est toujours très commode parce qu'il peut se décharger d'une responsabilité, pour dire nous sommes démocratiques nous laissons le peuple décider de cette affaire, ce n'est pas démocratique et quelque part je me demande si on ne pouvait pas, et si l'UE ne devait pas, quelque part, essayer de voir sur quelles bases pourrait-on construire une théorie qui premièrement, et je crois qu'il faut le dire, impose le référendum d'adhésion, tout nouveau membre de l'Union devrait poser la question de l'adhésion à son propre peuple. Je crois que là il y aurait une approche possible qui irait dans le sens d'un approfondissement des critères de Copenhague de 1993, qui sont des critères politiques et économiques, mais on pourrait dire quelque part (???) un nouveau membre que s'il veut devenir membre de l'UE il doit non seulement remplir un certain nombre de critères politiques et économiques, mais il doit aussi remplir un critère institutionnel, à savoir un référendum européen sur l'adhésion. Et de l'autre côté ces **référendums dits d'intégration**, qui ne sont pas démocratiques et qui ne sont pas européens, y a-t-il moyen, y a-t-il possibilité de construire une théorie pour dire: l'UE devrait essayer de prendre des mesures pour empêcher ce genre de référendum et avec des arguments qui, je crois, tiennent à la fois au fondement de la démocratie, parce que ce n'est pas démocratique, et qui tiennent à l'institution même de l'Union parce que c'est une utilisation de la démocratie directe qui se trouve aux antipodes de ce que la démocratie signifie. La démocratie signifie que ceux à qui les décisions s'appliquent doivent avoir leur mot à dire sur cette décision, sur cet acte, c'est le fondement de la démocratie. Or, un référendum français, allemand ou autre sur une question d'intégration

européenne ne confère pas le choix à ceux qui sont concernés mais à ceux qui sont institués par l'ordre juridique national pour décharger la responsabilité des gouvernements d'une décision que ces derniers devraient prendre eux-mêmes. Et le comble, je trouve de l'aberration, excusez-moi Jacques, mais je crois que l'expérience française avec ces référendums, j'appelle non plus d'adhésion ou d'intégration, mais d'élargissement, c'est-à-dire d'organiser un référendum national sur la question de savoir si un autre Etat peut adhérer à l'UE, c'est d'une démagogie incroyable. Comment peut-on faire dépendre le choix de l'adhésion d'un pays, non pas de la décision de ce peuple, mais d'un autre corps électoral, parce que, et qui est évidemment prise là aussi inévitablement en fonction des contraintes et des contextes politiques nationaux et pas nécessairement européens. La question des référendums d'adhésion, qui est une invention française et qui maintenant est du droit positif français, c'est quelque chose d'assez incroyable et qui pourrait d'ailleurs se mettre en contradiction; je me suis demandé en tant que citoyen helvétique, que si un jour le peuple suisse décidait d'adhérer à l'UE, il faudrait qu'on trouve aussi l'accord des électeurs français, pour savoir si les Suisses peuvent adhérer, ça serait un fait très curieux, je vois déjà assez l'opinion des Suisses «tiens, c'est les Français qui vont décider la question de savoir si nous allons devenir européens ou non, ça, c'est aberrant. Donc, quelque part je crois que notre tâche n'est pas seulement de promouvoir ce que nous allons faire aujourd'hui, cette idée, cette possibilité d'un référendum européen mais aussi de chercher des voies pour sortir de cette impasse d'une continuation des référendums nationaux sur la question d'intégration européenne. Donc, prendre au sérieux le mot démocratie à l'article 6, paragraphe 1er du traité. S'agissant du référendum européen proprement dit je ne veux pas dire grand chose parce que je suis venu ici pour écouter l'avis des spécialistes en droit communautaire, je crois que l'idée n'est pas, n'est plus comme on avait en 1997, quand on a parlé du référendum européen, on se demandait comment est-ce qu'on pourrait institutionnaliser, instituer cette nouvelle institution d'un référendum européen dans le cadre de l'architecture institutionnelle européenne. Je crois qu'aujourd'hui l'idée qui me paraît séduisante, c'est de faire un essai, c'est d'organiser un référendum consultatif, à titre expérimental, sur quelque chose qui peut être le traité constitutionnel de 2004 ou une version allégée ou modifiée de ce traité, mais non pas sous la forme d'une révision formelle des traités pour instituer cette institution de référendum européen. Je crois que la voie elle est bloquée, mais pour essayer d'avoir une idée: que pense le peuple européen, le vrai, non pas la jonction et l'addition des différents peuples nationaux, mais **un peuple européen qui existe**, malgré la théorie qui, je sais en Allemagne très développée du *no demos theory*, il y a un peuple européen, il est là, il n'attend qu'on lui pose la question et organiser, donc, ce référendum non pas par une révision des traités mais dans le cadre des structures actuelles, il pourrait s'agir, je ne sais pas, nous sommes là évidemment aujourd'hui, il ne s'agirait pas d'un acte de droit secondaire, règlement ou directive, parce qu'il ne s'agit pas d'un acte normatif, il s'agit d'une tentative unique, essayer donc une décision du Conseil européen, sans doute une décision qui devrait, selon la procédure, probablement être initiée par la Commission, passer par le Parlement européen et prise par le Conseil européen, et toujours à titre expérimental, consultatif. Ce référendum ne va pas être décisif, mais nous, nous voulons savoir ce que le peuple européen pense de ça. Qu'est-ce qui va se passer après, on verra bien. C'est un peu donner une chance à la démocratie directe, si le texte qui va être soumis à ce type de référendum, sur lequel il faudrait évidemment les modalités, si le peuple européen disait non à ce traité ou à cette Constitution, on saura que ce texte est mort, on ne sait pas aujourd'hui ce qui advient de la Constitution européenne, parce que deux Etats sur les 27 seulement ont décidé de ne pas le ratifier, mais là on saura. Et si le peuple dit oui, ça ne veut pas dire que la Constitution peut

entrer en vigueur, mais il deviendra très difficile, d'un point de vue politique, je pense, de ne pas continuer d'aller dans la direction d'une ratification de ce texte. De sorte que, je crois que c'est les deux pistes qu'il faut poursuivre, il ne suffit pas même de parler d'un référendum européen, qui peut-être un jour va être organisé, tant qu'il continue d'y avoir cette pratique des états nationaux, d'en référer à leurs propres peuples sur les futures questions d'intégration européenne, c'est les deux questions qui doivent être poursuivies ensemble. Les Italiens, pour conclure, les Italiens ont un mot «e l'acqua va al mare», quelque part l'eau arrive toujours à la mer; j'y pense un petit peu à cette idée de référendum européen qui est née quelque part sur une petite crête de montagne et qui poursuit son petit bout de chemin, un jour va arriver à la mer: nous sommes là aujourd'hui pour lui faciliter éventuellement ce passage. Merci beaucoup.

#### **6) D. Sidjanski;**

Je voudrais intervenir de façon plus générale, reprendre quelques arguments, car mon collègue Auer a déjà esquissé au fond l'avenir du référendum. Je voudrais à titre introductif rappeler que il y a deux positions, deux 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 en développement, certes, mais une communauté qui est en train de se former. Et il y a les internationalistes. Pour les constitutionnalistes, l'Union n'a pas la légitimité qu'on voudrait lui attribuer, elle a 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. Donc, là il y a des approches différentes, je tenais à le rappeler, d'autant plus que l'Union en tant que telle est une sorte de mixture, c'est 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 même en droit international, l'unanimité n'est pas dans plusieurs domaines. Il y a donc des contradictions déjà à l'intérieur de l'UE, qui est un système, nous le savons, très complexe, très dynamique en même temps. Alors, je reviens sur les différents thèmes, il est intéressant de constater que les référendums en Suisse, qui suivent pas à pas chaque décision, pratiquement, concernant soit les accords bilatéraux, soit d'autres négociations, soit le libre échange avec l'UE, toujours à un référendum. Et que ceci posait des questions, évidemment il n'y avait pas d'effets directs sur l'UE, c'est ça la très grande différence. Que la Suisse, si adopte les bilatérales ou pas, il y aura, évidemment, des adaptations, mais ça ne va pas arrêter le dynamisme de l'UE. C'est donc des référendums qui ont un sens, un effet limité pour l'UE. La deuxième catégorie qu'a mentionnée mon collègue, est beaucoup plus importante: ce sont les référendums nationaux d'adhésion. Alors là, pour ne pas entrer dans les détails, je pense que effectivement ça serait souhaitable qu'il y ait des référendums dans les différents pays, car pour eux, c'est un acte tout à fait important, fondamental, n'est-ce pas, ils entrent dans une communauté qui modifie leur structure et modifie leur société et, ce qui est encore plus important, c'est un impact sur les partis politiques, sur la justice, sur l'administration, sur les valeurs, tout est touché par cet acte. Alors, oui aux référendums sur l'adhésion, dans les pays adhérents, en revanche un référendum français sur l'adhésion de la Turquie, de la Croatie, de la Serbie et d'autres pays, c'est évidemment une aberration, d'autant plus que l'adhésion de nouveaux pays exige l'unanimité. Vous voyez déjà cette complexité: du moment où vous avez l'unanimité, si on décidait que l'adhésion de nouveaux pays était à la majorité qualifiée, par exemple, le dégât d'un référendum national ne serait pas aussi grand, tandis que ici on forme au fond l'opinion qui pourrait être contraire et qui constitue un veto. Là, je pense que c'est extrêmement important d'expliquer ces éléments et de voir la relation entre

l'unanimité et la ratification des différents traités ,en particulier de la Constitution. Evidemment plus on attribue des pouvoirs régaliens à l'UE plus on sent le besoin de légitimer, d'avoir un fondement légitime, notamment par un référendum européen. Mais ce qui est paradoxal, c'est cette contradiction qui consiste à avoir une Communauté en évolution dont on parle de la démocratisation, ou la règle de l'unanimité à l'intérieur tend à devenir une exception et en même temps on applique avec une rigueur incroyable l'unanimité à la ratification, quelle que soit (ratification de type parlementaire ou référendaire, référendum national concernant les ratifications). Evidemment que ceci introduit une distorsion; je ne sais pas, tu as parlé de la démocratie déformée, moi je pense que ça va au delà, c'est vraiment une distorsion, c'est un acte anti démocratique. Alors, il ne s'agit pas seulement d'un jugement abstrait; si on prend l'exemple aussi bien du Danemark, de la France ou de tous ces référendums, la population par rapport à l'ensemble de la population européenne, leurs électeurs par rapport aux électeurs européens et on sait qu'ils acquièrent un non par 55-51% ,vous voyez que c'est la minorité des minorités qui va pouvoir empêcher le processus. Donc il faut, à mon avis, bien expliquer cette relation entre ce frein que constitue réellement cet acte anti démocratique, car c'est une minorité qui va avoir le droit de veto. C'est tout à fait absurde, quand on y réfléchit. Evidemment la situation serait légèrement différente si on passait à la majorité qualifiée ou d'autres procédures. Alors, ce qui est choquant, c'est dans les organisations internationales aujourd'hui, vous avez un traité international, on crée une organisation et puis on décide que lorsque les deux tiers ont ratifié l'organisation est en vigueur. Et ici nous avons un type de communauté politique bien plus avancé que ces organisations internationales et nous continuons à vivre avec le principe de l'unanimité sur ce point fondamental. Donc, il y a de nouveau une contradiction dans la logique et il me semble qu'il faudrait bien que l'on explique cette problématique clairement avant de penser à des formules de référendum. Donc, il y aura toute une éducation dont on pourra parler. D'ailleurs, si on va vers la coopération renforcée, si on pense à la monnaie unique, Schengen etc., on voit qu'il y a des moyens, donc, de créer quelque chose d'avancé, de laisser la porte ouverte aux autres, ça serait le cas aussi dans les ratifications et non pas de créer des freins absolus comme celui que nous avons mentionné dans les cas danois, français et autres. Bon, 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. Alors, ce qui paraît légitime sur le plan national, devient totalement absurde et illégitime sur le plan européen et ça il faut bien que les uns et les autres prennent conscience de ce geste anti démocratique au nom de la démocratie intérieure. Nous entrons dans un système qui est différent. Si on examine d'autres éléments de ces référendums, par exemple le cas français, c'est vraiment une distorsion supplémentaire. D'abord, les Français ont dû se prononcer sur un texte à peu près illisible. J'ai été persuadé qu'en envoyant le traité constitutionnel on allait provoquer le non, en tous cas le nourrir, parce que un citoyen, ce n'est pas à vous que je m'adresse, citoyens européens éclairés, et connaisseurs de ces problèmes, mais un citoyen dans la province ou ailleurs en France qui reçoit ce traité, peut-il le lire, il va peut-être le commencer, que va-t-il en penser. Donc il sera, ensuite qu'il le veuille ou non, manipulé par quelques leaders qui vont sortir des arguments les plus percutants. Et si on examine pourquoi et comment les Français ont voté contre, on se rend compte que la peur, l'insécurité, la menace d'insécurité par la mondialisation, l'insécurité sociale, c'est-à-dire effet sur le statut social, les droits acquis en France etc., ont joué des rôles importants. A cela s'ajoute quelques thèmes parasites, j'appelle parasite par exemple la Turquie qui n'avait rien à avoir dans la discussion, certains l'ont utilisée pour le non. Donc, il y a tout un mélange, d'autant plus nous nous situons dans un pays où

la pratique du référendum est relativement récente, il y a quand même une culture des référendums qui est importante indépendamment. Donc voilà ce qui me semble être le cas, d'autant plus que les arguments négatifs sont plus faciles souvent à comprendre, parce que on touche le salaire, on touche la sécurité de l'emploi etc., alors que les arguments positifs avec tout en étant bien claires pour certains d'entre nous, étaient beaucoup plus difficiles à défendre et ont été mal défendus -alors là je fais une parenthèse: le rôle de l'Internet- il faudrait quand même que nous nous penchions aussi sur cet aspect, je pense que notre ami Esposito va revenir sur cet aspect, qui est extrêmement important, notamment dans la campagne, il devient de plus en plus important, on le voit maintenant en France pour la campagne présidentielle, il y a des blogs, des échanges, des plates-formes etc., il y a tout un débat qui se développe et qui commence à toucher beaucoup de citoyens. Donc il faudrait réfléchir. Ce qui me frappe, c'est que dans les derniers sondages les Français disent à 56% qu'ils sont pour la Constitution européenne, notamment, ils sont très avancés pour la politique étrangère et pour la défense; or vous voyez la contradiction, une autre contradiction, les gouvernements au nom de la souveraineté se protègent justement dans ce domaine, où la percée est très difficile, alors que dans ce cas le peuple est beaucoup plus avancée que les gouvernements, parce qu'ils ont le sens probablement de l'ensemble du problème face aussi bien à la Chine, et d'autres, Etats Unis etc., toute cette problématique mondiale qui s'ajoute. Donc, la Constitution dans l'esprit des Français n'est pas quelque chose d'inacceptable, à mon avis, d'autant plus que dans le non vous aviez toute une série, notamment des leaders, qui disaient «je suis européen», je ne citerai pas tous les noms, «je suis européen», mais je voterai contre pour telle ou telle raison. Donc, voyez-vous dans quel bateau nous étions engagés dans ce cas-là. J'en viens à la deuxième partie qui est le référendum européen. Je pense que, donc, il faudrait d'une part bien expliquer ce qu'il y a de illégitime et d'effet néfaste dans ces procédures confuses différentes, disparates et qui n'ont pas effectivement le respect du principe de la démocratie européenne, de la française et donc les sortir de là pour arriver à la problématique du référendum européen. On a mentionné De Gaulle, c'est surprenant, les Spinelli et d'autres parlaient depuis longtemps, depuis longtemps pas tout à fait la même chose, mais toujours est-il qu'il y a là quand même un élément, donc, de retour au peuple, 1949, je dois dire, sans oublier d'ailleurs que ça se situe déjà après la Haye, 1948, et que, je le rappelle toujours, le fondement de l'Europe n'est pas uniquement Jean Monnet et Schuman, le fondement part du Congrès de la Haye, des mouvements européens, donc d'en bas, avec certains leaders, c'est un mouvement beaucoup plus vaste. Ensuite se greffe la problématique de la nécessité des moyens etc. Alors, le référendum: premièrement il y a une relation avec le texte que vous proposez. Si vous proposez ce texte illisible une fois de plus ou bien un autre texte illisible, il y a de grandes chances que le référendum aboutisse à non, parce que il y a rejet, manque de transparence, manque de lisibilité de ce texte. Il faut donc, quoiqu'on en pense arriver à un texte succinct, parce que chaque citoyen, je prends un citoyen français qui a la Constitution française et qui voit de l'autre part le paquet qu'on lui offre, la brique, qu'on lui offre, appelée Constitution européenne, se demande pourquoi ces différences. Deuxièmement, il est évident qu'en dehors des grands objectifs, des valeurs qui sont remarquablement énoncés dans le projet, dans le traité d'ailleurs signé, la répartition des pouvoirs, modes de prises de décision, ce sont des éléments essentiels d'une Constitution, à part ça, se mettre à dos la politique, s'engager dans une orientation plus ou moins libérale ou confuse, ça n'a pas de sens: les politiques sont définies par les hommes politiques élus par le peuple, c'est de là que partent les politiques. Et si la majorité est plutôt libérale, bien il y a tendance vers un peu plus de libéralisme, et si, au contraire, elle est plutôt socialiste, nous aurons une tendance plutôt socialiste. Donc, on ne peut pas définir à l'avance ou chercher à détailler ces

politiques, je dois dire que je suis d'accord avec ceux qui en France ont critiqué cet aspect. Il y a là un élément fondamental, il faudrait quand même épurer ce texte, se présenter avec quelque chose, tout en respectant au maximum ce qui a été fait et apportant, peut-être, quelques améliorations; là je vous renvoie à un texte futurible que j'ai écrit, qui alors renverse la perspective, part de l'aboutissement pour y revenir ensuite. Je pense que c'est un peu la même démarche que nous poursuivons ici: nous allons souhaiter le référendum européen et puis nous poser la question: ce qui est possible, ce que nous pouvons faire, dans quelle mesure, et comment peut-on lancer ceci. C'est ainsi que dans les référendums qui s'inscrivent dans la démocratisation, dans la légitimité voulue pour l'UE, ces référendums qui s'inscrivent dans ce sens, doivent être supportés par toute une série d'autres instruments, nous les connaissons: ranimer les partis politiques européens, le contrôle démocratique; par exemple, si vous prenez la PESC, malgré ce ministre des affaires étrangères, la Commission peut être tenue à l'écart. Si la Commission n'est pas à la base d'une proposition, oubliez le contrôle démocratique par le Parlement européen. Donc, il est essentiel que la Commission revienne, à mon avis, là dedans, ce qui montrera aussi une relation-contrôle, un aspect démocratique. Nous connaissons d'autres problèmes, je n'y entre pas, j'en arrive à mes quelques conclusions, suggestions. Pas de préalable, comme tu l'as dit, le peuple européen, existe-t-il un peuple européen, existe-t-il un peuple suisse, existe-t-il un peuple même français, puisqu'il y en a des régions qui se proclament nations aussi, aussi bien en Espagne qu'ailleurs, la Catalogne est reconnue et son peuple: non, c'est un débat, je pense qu'il ne faut pas s'arrêter à ce préalable et à ces relations qui est le modèle de l'Etat nation, c'est ça le problème aussi: que beaucoup d'entre nous, et notamment les constitutionnalistes raisonnent en termes d'état et état nation, le plus souvent. Or, nous sommes en train de créer quelque chose de neuf, de modifier beaucoup de concepts de base et il faut accepter cette révolution que constitue la création d'une communauté, comme la communauté européenne. Donc, pour l'heure, effectivement, le seul référendum sérieux qu'on peut envisager, est constitutionnel. Oublions les législatifs, et éventuellement l'initiative qui peut être développée davantage, mais vous avez remarqué que l'initiative passe par le Parlement, la Commission etc., donc, c'est une initiative qui va recevoir sa forme plus tard. Un élément fondamental est pour moi la culture politique. Et là nous avons besoin d'un travail en profondeur, de toute sorte de présentation, d'action, auprès des jeunes, auprès des moins jeunes, des électeurs et en utilisant toute forme de consultation, de colloques beaucoup plus ouverts, utilisation des médias, utilisation d'une plate-forme sur le référendum européen à créer, à développer, à engager dans une discussion avec les citoyens qui peuvent objecter et ça donnera l'occasion de présenter précisément les arguments importants. Expliquer aussi dans ce sens le rôle de certaines institutions, qui ne sont pas connues et qui sont liées à cette problématique du référendum. Enfin, l'éducation civique européenne: ça me paraît fondamental. Ce n'est pas seulement le manque d'information des Français, ce n'est pas qu'ils ne connaissent pas telle ou telle chose, c'est beaucoup plus profond que ça, qu'il s'agisse des Français ou d'autres pays et peuples européens, il y a un manque de dimension européenne que l'on doit introduire, à mon avis, dès le bas âge, si on veut avoir des effets d'ici 20 ans. Si nous restons, quel que beau que ce soit la Constitution, nous créons d'autres instruments, tout ça est magnifique, mais il nous faut partir aussi du fond en même temps; il y a une interrelation référendum européen, type de Constitution que l'on propose, succincte, claire pour les gens et l'éducation civique européenne à développer fortement. C'est ainsi que l'on pourrait très facilement introduire une petite touche dimension européenne dès les premières classes dans les écoles. Ceci paraît important: l'histoire, si vous regardez l'histoire, comment voulez-vous que les Français, ou les Suisses, ou d'autres pensent différemment si leur histoire est une histoire aussi nationale que

possible. Or, la France et l'Allemagne sont un exemple d'une histoire commune écrite ensemble, qui devrait être faite au niveau européen. A part ça, à part l'histoire, il y a bon nombre de sujets qui peuvent être introduits pour montrer la dimension européenne; l'absurdité que l'autre jour en Suisse on discute de l'environnement et on dit mais la souveraineté de la Suisse dans l'environnement: il n'y a pas de souveraineté dans l'environnement, nous sommes tous exposés, n'est-ce pas, aux effets de l'environnement, quelle souveraineté peut jouer, c'est la contradiction. Donc, deuxième approche que je voudrais suggérer, sur laquelle j'insiste depuis quelque temps avec Georges Charpak, c'est l'introduction de la malle à pâte dès les classes premières. C'est une méthode de logique, de raisonnement et de discussion ouverte avec le maître, avec les élèves, c'est, j'ai assisté à plusieurs de ces séances, notamment en France, c'est assez extraordinaire, c'est un changement. Alors, ce qui m'a intéressé c'est que dans ce changement, il y a le respect de l'autre, de l'argument de l'autre, et selon la ministre chinoise qui est venue visiter ces écoles, c'est un apprentissage de la démocratie, c'est-à-dire du dialogue. Je propose, en définitive, qu'avant de nous lancer dans d'autres, même un sondage qui pourrait être fait par Eurobaromètre, un peu plus subtil, expliquant, essayant de voir ces arguments et de voir quelles sont les réactions avant de procéder même à un consultatif, à un référendum consultatif, qui ne pourrait être organisé qu'avec l'accord, évidemment, des gouvernements. C'est ça le problème, Donc, essayons par des étapes dans l'espoir que nous aboutirons par l'apprentissage au référendum européen. Merci.

#### 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 rajouté des propositions sur la création de cet espace public européen dont parle aussi Jürgen Habermas et je crois on aurait beaucoup à débattre, mais je voudrais vous proposer de concentrer vos réactions si possible d'ailleurs en 5'. Le prof. Sjdianski 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, de se concentrer plutôt sur l'aspect référendum européen, la légitimité par rapport au référendum pays par pays. Le prof. Dehousse et le prof Louis veulent déjà intervenir.

#### 8) R. Dehousse;

J'entendais avec beaucoup de plaisir le prof. Auer après l'avoir longtemps lu, et j'expliquerai plus tard pourquoi je pense que sa critique démocratique du référendum est importante et j'aurais personnellement tendance à la pousser plus loin qu'il le fait, je voudrais m'attarder ici simplement sur un point qui est la question, la disqualification des référenda nationaux, parce que, autant personnellement j'ai des réserves très fortes à l'égard de l'utilisation du référendum, elle vise surtout l'instrument du référendum pour des raisons que j'expliquerai plus que le fait de savoir si c'est au niveau national ou au niveau européen qu'on doit poser la question. Et j'ai, par rapport à l'exposé de M. Auer deux interrogations. La première théorique, l'autre plus pratique. L'interrogation théorique c'est l'utilisation du concept de *accountability* qui m'a un peu surpris dans ce contexte-là parce que *accountability* c'est par hypothèse une relation qui concerne le rapport entre le principal et son agent. Ici le principal, comme l'aurait dit un illustre citoyen de Genève autrefois, Jean-Jacques Rousseau, le principal c'est le peuple. Et le principal ne peut pas être *accountable* par définition. Donc, lui faire ce reproche-là, à mon avis, est un petit peu curieux

au plan théorique. Mais ça c'est une querelle universitaire. Monsieur le Président, je viens donc au point plus pratique qui est: est-il vrai que le non français est paralysant? Oui. Est-ce un abus? Non. Pourquoi? On aurait exactement le même problème si ce non avait été exprimé par la voie parlementaire; l'histoire de la CED nous le rappelle, s'il est besoin de le dire ici. Le vrai problème, d'où vient-il? Le vrai problème c'est que, effectivement un non vaut plus qu'un oui, que 18 oui. Pourquoi? Parce que **l'unanimité** est requise pour les modifications des traités. C'est là qui est le problème. Ce n'est pas l'instrument qui est défectueux de ce point de vue-là. Et je crois, autant je répète j'ai des réserves sur l'utilisation de l'instrument, je crois qu'il faut comprendre que ici le vrai ennemi, et là G. Montani l'a dit justement, le vrai ennemi c'est l'unanimité. Cette question du référendum européen si on persiste dans l'idée d'explorer cette possibilité-là, suppose vraiment qu'on fasse sauter le bouchon de l'unanimité. C'est ce que je voulais dire à ce stade-ci. Je reviendrai plus tard sur l'instrument référendaire.

### 9) J. V. Louis;

Je voudrais revenir sur cette question d'une possibilité de **contrôle communautaire**, d'une procédure d'approbation constitutionnelle, parce que c'est un faux. Vous avez dit que, le prof Auer n'a pas parlé de compatibilité juridique, mais au fait il a dit au contraire, ça pourrait être conçu, ça devrait être conçu le référendum national de révision comme contraire au droit communautaire. Il y a à cet égard, il me semble qu'il y a peut-être des leçons à tirer du débat qui a eu lieu à la Conférence intergouvernementale sur le retrait unilatéral, où il est dit dans l'article 1/60 que effectivement l'Etat doit se conformer à ses procédures constitutionnelles et puis le Conseil européen examine, et le groupe de juristes a demandé la suppression de cette idée que le Conseil européen pourrait exercer un contrôle quel qu'il soit sur la régularité des procédures nationales qui relevait uniquement de l'Etat. Et malgré cela, on a laissé cette disposition, mais de là à imaginer que l'on pourrait aller jusqu'à dire vous avez utilisé cette disposition de votre Constitution, mais vous auriez dû faire un référendum ou pas faire un référendum, je crois que c'est assez difficile de le concevoir. Il y a, je crois, une limite inhérente au traité constitutionnel comme au traité communautaire, ce que il est exigé pour l'adhésion que l'Etat respecte donc ses procédures constitutionnelles pour la révision, pour le retrait il devrait aussi le respecter. Point. Donc, pas de contrôle communautaire sur l'exercice des procédures constitutionnelles. Pour **le référendum d'adhésion**, 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 ou voter pour Pompidou ou voter contre la Constitution, et je connais des amis qui se sont abstenus de voter pour ce motif. Donc, disons que le ton était donné; ce qui dégénère encore parce que c'est non seulement le référendum sur l'adhésion de nouveaux Etats membres, mais M. Sarkozy propose que à l'adoption de chaque chapitre de la négociation 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. Voilà un contrôle national d'une procédure qui devrait effectivement être communautaire. Comment sortir de là? Je crois que la responsabilité de ce repli national de certains Etats, parce que je ne sais pas si en **Autriche** on va tenir un référendum sur l'adhésion de la **Turquie**, le cas échéant, on peut s'imaginer de tas de choses à ce sujet-là, je crois que la responsabilité de cette situation vient de l'admission en bloc de 10 Etats membres qui était sans doute inévitable, 10 Etats membres, alors que les conditions objectives de la participation n'étaient peut-être pas réunies au même degré pour tous les Etats, mais on n'a pas voulu faire un choix, on a mis tout le monde ensemble et ça a provoqué une réaction de rejet de l'opinion publique. Je crois

qu' il était effectivement difficile d'imposer, vu la fatigue de l'élargissement, des élargissements successifs, sans une adhésion de l'opinion publique, d'où on peut regretter le référendum d'adhésion, mais j'ai l'impression que effectivement il doit continuer d'avoir lieu. Le troisième point c'est simplement, le prof. Montani nous a dit qu'il a fallu 30 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'UE.

#### 10) P. Altmaier;

D'abord je voudrais féliciter les organisateurs de l'idée de ce colloque et c'est vraiment le bon moment parce que les choses ont vraiment évolué dans les dernières semaines et mois et dans les deux sens; un premier même contradictoire, il est vrai qu'il y a un support beaucoup plus substantiel maintenant pour l'idée d'un référendum européen. Il y a plusieurs dirigeants politiques qui se sont prononcés publiquement en faveur de cette idée, mais il y a une deuxième voie de réflexion, c'est l'initiative prise par la présidence allemande, soutenue par d'autres pays, c'est-à-dire 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 et à cet égard on essaie d'éviter des référenda ultérieurs au niveau national, c'est-à-dire de trouver des arguments pour nos amis français, néerlandais, britanniques pour éviter la nécessité d'un autre référendum. Et maintenant il s'agit de savoir comment on pourrait réconcilier ces deux idées, ces deux approches dans la mesure qu'il se renforcent mutuellement pour arriver à un bon résultat. Je parle, évidemment, à titre strictement personnel et rien est de nature de lier le gouvernement allemand, mais -having said that- je voudrais me limiter à 3 observations. D'abord je suis tout à fait d'accord avec le prof. Dehousse que le problème qui se pose avec le référendum n'est pas le problème d'un 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 et je voudrais vous rappeler le problème aux Pays Bas n'était pas le référendum, mais c'était la décision des responsables politiques de respecter les résultats d'un référendum consultatif. Ça c'est le problème. Je ne suis pas du tout convaincu que l'idée même d'un référendum européen consultatif serait sage aussi longtemps le principe subsiste, une ratification soit parlementaire soit par référendum sera requise par l'ensemble des Etats membres. Prenons la situation où la Constitution soit ratifiée par, je ne sais pas, 23-24 Etats membres, mais rejetée par une majorité claire soit au Royaume Uni, soit en France, soit en Italie, j'ai vraiment des doutes si les gouvernements et même le gouvernement allemand pourraient trouver des arguments pour ratifier ça. Donc, le débat sur le référendum européen, que je trouve une bonne idée, à mon avis est étroitement liée à l'idée, au concept de la souveraineté nationale. Et là il faut trouver des solutions à long terme, 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 permet de respecter la souveraineté nationale, mais qui permet en même temps l'adoption d'un traité ou d'un amendement d'un traité par majorité au niveau européen. Quand même, le débat sur un référendum qui est d'ailleurs supporté par l'Europa Union en Allemagne, nous avons pris une décision unanime de supporter la campagne, pourrait être très utile pour faire avancer le débat sur le sort futur du projet de la Constitution. Et là je voudrais attirer votre attention sur deux points finalement. D'abord nous avons indiqué 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 en Europe. Donc, notre idée que nous avons discutée, et je crois c'est la seule solution qui est disponible, c'est-à-dire de partir du traité constitutionnel qui existe, de le prendre comme document de base et de

parler des amendements. Et je vais encore un peu plus loin, en disant, selon moi et c'est mon opinion tout à fait personnelle, il ne faut pas rédiger un traité tout à fait nouveau, moi j'aurais une préférence nette pour **un projet amending protocol**, c'est-à-dire pour préserver les 18 ratifications qui ont eu lieu et pour dire on va apporter les modifications indispensables pour convaincre les Français, pour convaincre les Néerlandais, et d'autres Etats membres et on va donc ratifier dans les pays qui ont déjà ratifié seulement un amending protocol, et dans les autres pays il faudrait donc ratifier le traité constitutionnel tel qu'amendé par le protocole additionnel. C'est une idée juridique qui a quand même une importance politique parce que elle permettrait de dire pour les pays qui ont déjà ratifié c'est toujours le projet initial dont on parle et pour les autres pays, comme la France et les Pays Bas, on pourrait dire non ce n'est plus le projet initial, on a amendé pas mal de choses même le titre. En ce qui concerne la substance, si le compromis se dégage de remplacer la Charte par une référence et de supprimer la partie 3 pour une grande partie il faut, je crois, réfléchir sur un mécanisme qui permettrait de parler des politiques de l'UE dans une deuxième étape, c'est-à-dire le processus constitutionnel ne sera pas terminé après la ratification du traité constitutionnel mais elle continuera dans les années à venir.

### 11) F. Esposito;

J'aimerais revenir à la question de cette rupture de légitimité qu'enduit ces processus de ratification nationaux que soit par la voie parlementaire ou référendaire dans la mesure où, effectivement, la ratification d'un traité a des implications pour l'ensemble des Etats membres et surtout c'est que la logique de ces ratifications, l'unanimité, pose de grands problèmes. Dehousse a parlé de la nécessité de faire sauter le bouchon de **l'unanimité**; c'est vrai qu'il n'y a, au niveau de l'UE aujourd'hui, aucune possibilité d'ordre juridique pour institutionnaliser un vote négatif. On a jusqu'à présent, dans le cas du Danemark, de l'Irlande, bricolé des solutions, mais il n'y a pas comme certains parlé à l'époque de Plan B qui permet d'intégrer ces votes d'opposition. Alors, je ne suis pas tout à fait sûr qu'en excluant les ratifications nationales comme le proposait le prof Auer, on a là une solution, c'est-à-dire de limiter au seul vote d'adhésion finalement les compétences, la participation des peuples européens. Je pense que ce n'est pas, si la question se pose en termes de violation des normes juridiques fondamentales que la ratification des vote d'adhésion se pose, mais c'est avant tout en termes de campagne. Je crois qu'il y a là un élément fondamental qui était soulevé par le prof Sidjanski, à savoir que dans les débats nationaux, finalement, **le monopole de l'information** est en grande partie celui des gouvernements, des chancelleries qui sont chargés d'organiser ces votes nationaux et on voit bien qu'il y a difficultés pour les acteurs européens qu'ils soient eurodéputés, commissaires d'intervenir dans ces débats –là pour, je dirais, ouvrir quelque peu cet espace publique national une dimension européenne. Il y a donc un gros travail aussi à faire dans le mécanisme et l'ingénierie du référendum européen, à savoir de penser effectivement à la question des campagnes. Je pense qu'il y a là aussi un élément de solution. Prof. Auer a évoqué le cas suisse et c'est vrai qu'en **Suisse** depuis 1963 nous avons organisé 8 votes sur des questions européennes. Je ne dis pas que les Suisses sont devenus plus intelligents que les voisins européens sur les questions européennes, je ne le pense pas, mais il est quand même intéressant de constater qu'en 1992 lorsque un vote négatif important qui amenait au refus du peuple suisse de l'espace économique européen on ne donner pas beaucoup de chance au futurs traités ou accords bilatéraux de passer la rampe. Je ne dis pas qu'il y a eu un effort en matière d'information qui a été méritoire ou salubre, néanmoins on voit que le débat en Suisse, notamment sur la dernière votation qui a eu lieu l'année passée sur un fond cohésion à allouer aux nouveaux pays adhérents, néanmoins un

débat intéressant, je ne dis pas plus intéressant que dans les autres Etats, mais qui montre qu'il y a eu une évolution, légère, certes, mais une meilleure prise de conscience des enjeux européens même pour un Etat non membre de l'Union. Je pense qu'on a là aussi l'une des clés pour permettre de penser à la mise en place d'un référendum européen sans disqualifier forcément les peuples nationaux de l'exercice référendaire.

## 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 avant de passer à la pause relever deux ou trois points. Evidemment le problème central, nous le savons tous, c'est le bouchon de **l'unanimité**. Tant que nous n'avons pas de certitudes, je dirais 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, 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 savons et nous avons des indications pour croire que ce bouchon ne sautera pas d'aussi tôt, le problème de l'instrument redevient important. Pour quelle raison? Parce que s'il est concevable que l'unanimité soit admise dans la ratification d'un traité international, 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 tranchent par rapport à des pays comme l'Espagne, le Luxembourg qui ont voté oui, avec une majorité plus grande. Donc, il y a un phénomène de contradiction. Je remercie le secrétaire d'état Altmaier des informations sur les évolutions en cours, l'idée du *splitting* des ratifications, est une idée à creuser, je la laisse aux juristes, je sais qu'il y a des avis qui ne vont pas tous dans le même sens: est-ce qu'il faut que tout le monde ratifie à nouveau les nouveaux traités 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.

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.

## 16) J. Ziller;

Nous allons maintenant passer à 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 d'ordre de droit communautaire, à savoir s'il y a des instruments ou pas, s'il y a des

limites, qui permettraient ou qui ne permettraient pas de créer un instrument européen, mais il y a également des limites nationales avec une question qui sera sans doute reprise par certains des orateurs:  dans quelle mesure l'encadrement national par les Constitutions ou les lois qui peuvent exister, a-t-il des répercussions sur le référendum européen, même consultatif?  Je citerai uniquement un exemple parce que je pense qu'il ne sera pas cité ici: on s'est rendu compte lors du **référendum irlandais de 2001**, mais déjà les précédents référendums, le référendum néerlandais sur Amsterdam qui s'est passé sans anicroches, sauf pour les Irlandais, on s'est rendu compte que les lois irlandaises,  le droit irlandais avaient un impact extrêmement fort sur l'organisation de la campagne. C'était un référendum purement irlandais, d'accord, mais l'une des questions qu'on posait, c'est: est-ce qu'au regard du droit irlandais, le gouvernement pouvait se permettre de faire de la propagande pour uniquement le oui.  Et c'est le genre de questions qui se reposerait même s'il y avait un référendum présenté comme purement européen et considéré en droit interne comme un référendum privé, comme ce genre de choses puisse exister. Donc, je ne vais pas être plus long et je vais tout de suite donner la parole successivement à nos quatre orateurs en leur demandant d'être stricts sur le temps et je me permettrai de les rappeler à l'ordre quand ils arriveront au bout de leur 14<sup>ème</sup> minute, s'ils arrivent à faire un peu plus court c'est tant mieux.

### 17) R. Dehousse;

Alors, je vais, en fait, pas beaucoup parler des contraintes juridiques, je le dis tout de suite, mais j'essaie de prolonger un peu mon propos de tout à l'heure, d'expliquer pourquoi ce qui apparaît à beaucoup de monde autour de cette table comme une bonne idée, est pour moi une idée dangereuse.  Et en pratique je vais expliquer pourquoi en ce qui me concerne, je considère que l'ennemi, c'est le référendum tout court, qu'il soit au niveau national ou au niveau européen.  Et je commencerai pour nous situer, pour me situer par rapport à notre débat par  deux remarques liminaires:  la première est que, pour dire les choses simplement,  j'appartiens au parti des réformes, je considère que l'Europe a besoin d'être réformée pour répondre au défi de demain et même à certains défis d'aujourd'hui,  c'est précisément pour ça que j'ai des problèmes partisans, si vous voulez, à l'endroit d'une institution qui rend les réformes plus compliquées et je pense que ce sera vrai qu'il s'agisse d'un référendum national ou d'un référendum européen.  Deuxième constatation liminaire: nous raisonnons tous comme si le vrai problème de l'Europe c'était l'impasse constitutionnelle dans laquelle elle se trouve.  Personnellement je m'inscris en faux par rapport à cette analyse. Le vrai problème de l'Europe, ce n'est pas qu'on a eu un non dans deux pays et que d'autres pays se cachent derrière ce non là,  le vrai problème, c'est que l'Europe a fait l'objet d'une désaffection assez large dans plusieurs segments clé de la population  et ceci aussi dans les pays qui ont voté en faveur de la Constitution, que ce soit par la voie parlementaire ou par la voie référendaire. Là, je vous renvoie aux  analyses Eurobaromètre  qui ont été faites par la Commission au lendemain des différents référendums, qui montre très bien même au Luxembourg, même en Espagne les couches sociales qui ont voté non en France, ou aux Pays-Bas se sont mobilisés de la même façon, pas avec le même résultat d'ensemble, c'est un vrai problème pour l'Europe comme je vais essayer de le montrer. Pour schématiser, je dirais que le référendum est une réponse facile pour les élites, parce qu'elles le perçoivent comme un élément agrandissant des masses, mais je pense que cette réponse finit par aggraver le problème plutôt que par le résoudre. En clair,  **le référendum va alimenter le populisme;**  je pense qu'il n'y a pas besoin de m'attarder sur le fait que c'est très largement ce qui s'est passé dans des pays comme la France et les Pays-Bas. On nous a dit que c'était dominé par des enjeux nationaux, ce n'est pas faux, c'est toujours le cas quand il y a des consultations européennes,

et justement ce sera le cas aussi même si on a un référendum européen. Après tout on a dit que les élections européennes qu'elles étaient des élections de second ordre et qu'elles servaient essentiellement à des choix d'ordre national, je ne pense pas que ça changerait sensiblement dans le cas du référendum. Ce qu'on voit très bien quand on analyse les référendums qui ont été utilisés jusqu'à présent sur les questions européennes, c'est que très souvent ils favorisent l'émergence, *issue party*, des partis qui sont centrés sur une question spécifique, à l'occurrence la question du transfert ou non de plusieurs pouvoirs au niveau européen, M. De Villiers en France, le Ukip (UK Independence Party) au Royaume Uni, sont des partis qui n'existent qu'au moment des consultations européennes. Mais il y a un autre effet, qui est beaucoup plus redoutable encore pour la stabilité des systèmes politiques nationaux premièrement et deuxièmement pour la construction européenne, c'est que le référendum a cet effet merveilleux de diviser les partis de gouvernement, impunément, largement parce que il n'y a pas d'enjeux de pouvoir direct: le parti socialiste peut se fragmenter comme il l'a fait en France, parce que il n'y a pas d'enjeux de reconquête du pouvoir, comme par hasard quand on s'approche d'échéances nationales, le même parti à tendance à oublier les questions européennes parce que ils veut reconquérir le pouvoir. Et ça c'est un problème parce que historiquement la construction européenne s'est faite de façon bipartisane 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, elle l'est quand on utilise au niveau national, mais elle l'est aussi très fondamentalement pour le fonctionnement de quelque chose comme un système démocratique européen. Laissons de côté la nature juridique de l'UE, on voit bien que, quelle que soit sa nature juridique, c'est un système politique qui rassemble des Etats extrêmement différents par leur taille, par leur importance économique, par leur tradition, par leur culture politique etc. Cette hétérogénéité en fait un système qui ne peut pas être gouverné par la voie majoritaire. Ce n'est pas par hasard qu'on retrouve au niveau européen beaucoup d'éléments de ce que les politiques ont défini comme un système consociatif, un système dans lequel la décision est le fruit d'un compromis, un compromis entre qui? Entre les représentants des différents segments de la population. Dans un contexte consociatif le référendum ne peut qu'avoir des effets déstabilisateurs, en tout cas je parle du référendum d'approbation constitutionnelle. M. Auer a écrit de très belles choses, dans lesquelles il montre que d'autres formes de référendum, notamment le référendum abrogatif ont un autre effet, ils ne sont pas nécessairement incompatibles avec le caractère consociatif du système ou la recherche du consensus. Très bien, n'empêche pour ce qui nous concerne le référendum constitutionnel, le problème demeure; le référendum, c'est une formidable machine à défaire les compromis, à les jeter brutalement par terre, rien n'est plus facile quand c'est un projet d'accord constitutionnel à 448 articles. Une des affiches de M. De Villiers en France disait avec beaucoup de raison et je ne dirai pas souvent cela de ce que dit M. De Villiers, avec beaucoup de raison il disait à propos du traité constitutionnel: on a tous une raison de ne pas être d'accord, certes, un traité de 448 articles dont certains prennent une page entière, il n'est pas difficile de trouver au moins une raison de ne pas être d'accord, le problème est que le référendum donne à tous ceux qui ont au moins une raison de ne pas être d'accord, une raison de voter non, sa forme de majorité hétéroclite qui peuvent jeter par terre toute proposition, ça ne permet pas de constituer des compromis alternatifs à celui qui était proposé. Je crois qu'il y a une incompatibilité, si vous voulez, entre un caractère consensuel, de la décision au niveau européen qui est sa caractéristique principale aujourd'hui, qui devrait, selon moi, rester sa caractéristique principale demain, et l'instrument référendaire. Je crois que l'utilisation du référendum ne pourrait que produire des effets qu'on a déjà enregistrés, avec des **effets assez dévastateurs** pour un consensus

autour des questions européennes. Voulons-nous encourager la floraison de partis anti européens de gauche, si bien qu'en France on a plus la droite la plus bête du monde, comme disait Clemenceau, on a en revanche une gauche, de la gauche qui est heureusement, dirais-je, toujours caractérisée par une forte tendance à la balkanisation; mais je vous assure que au lendemain du 29 mai 2005 la crainte numéro un des socialistes pro européens, quelle était-elle en France? Elle était que la coalition hétéroclite d'extrême gauche qui avait été extrêmement vocale et avec beaucoup de succès au moment de la campagne, ne trouve là un facteur d'unité, Dieu merci, les forces centrifuges ont prévalu, ça ne sera pas toujours le cas. Si on multiplie les consultations de ce type là, vous allez leur donner le ciment dont ils rêvent certains, vous aurez d'autres Oscar Lafontaine, vous aurez d'autres **Marenes Liss...(??.?)**, qui fonderont un parti socialiste à la gauche du parti social-démocrate et tout espoir de faire avancer la construction européenne de façon durable, on pourra gentiment le mettre au paradis des accessoires pendant une longue période. Je pose la question: est-ce cela que nous voulons? Personnellement la réponse est non. Je pense que fondamentalement le fait que l'on se situe au niveau européen ne change pas la nature même de la question. Certes, on peut espérer qu'il y ait une plus grande attention aux questions européennes, c'est bien là, je sais, l'effet recherché, mais ce sera suffisant pour changer fondamentalement les données du problème? Je ne crois pas. Je crois que le vent, le souffle qui sera porté sur la braise du populisme ne sera que plus grand. J'en viens à mon dernier point sur ce sujet, pour clôturer ma philippique, qui aura, au moins je l'espère, le mérite de lancer la discussion sur le bien fondé de la proposition. Si on veut être conséquent, j'ai dit toute à l'heure, à supposer qu'on décide de se poser la question, plutôt de poser au peuple une question d'ordre constitutionnel, il ne faut pas s'arrêter là. Pour moi il est vraiment, je reviens à ce que disait Paolo Ponzano toute à l'heure, si on va jusqu' au Rubicon pour s'asseoir au milieu de la rivière, on risque de trouver la situation très inconfortable. Pourquoi? Parce que le référendum sans changer les conditions d'approbation, c'est-à-dire sans passer de l'unanimité à la majorité qualifiée, sera peut-être un minimum d'effet **d'europhisation (???)**, mais ce sera limité. Je l'ai vu à l'œuvre en France, le sentiment était très fort, que c'était pas grave on pouvait voter non facilement parce qu' on serait tout de suite entendus, c'est là le fantasme du plan B, le fantasme du plan B est l'unanimité, on joue la main dans la main. Si vous voulez vraiment europhiser le débat il faut faire sauter le bouchon de l'unanimité. Alors, peut-être, pouvez-vous espérer que vous aurez une réflexion sur les rapports entre les exigences, les souhaits du peuple français ou hollandais, et les exigences de la communauté des peuples européens, parce que précisément il faudra se poser la question en termes de nous n'allons pas pouvoir empêcher les autres d'avancer, nous voulons être dedans ou dehors, ce qui est, on le sait, la seule façon dont on fait avancer les peuples récalcitrants, les Britanniques en savent quelque chose, les Irlandais aussi et les Danois aussi. Je crois que les deux vont de pair: on ne peut pas se contenter d'avoir l'un sans avoir l'autre, mais, je répète, fondamentalement en ce qui me concerne dans la meilleure des idées, c'est de ne rien faire de tout cela et de s'en tenir à une ratification parlementaire parce que je voulais, juste pour finir sur une note franchement pessimiste **mon scénario catastrophe** c'est une renégociation à l'enseigne de la simplification pour ne pas faire **trop de bas (???)**, ce qui veut dire un texte au rabais, proposé au référendum et rejeté par un ou plusieurs Etats membres. Là, pour moi, je ne dis que c'est la fin de la construction européenne, mais je pense qu'en revanche elle prendra un coup tellement dur qu'elle sera durablement affectée, on sera déjà contents de garder le statu quo. Et je termine sur cette note optimiste. Merci.

#### 18) A. Weber (texte écrit, revu par l'auteur);

**19) M. Gennusa (texte écrit, en anglais);**

**20) C. Ladenburger (texte écrit, revu par l'auteur);**

**21) L. Serena Rossi;**

Je voudrais dire quelque chose sur les bases juridiques, parce que, en effet, je suis d'accord que l'article 22 peut être une piste très intéressante mais pas pour un référendum comme celui sur le traité constitutionnel. Je crois qu'on pourrait utiliser cette base juridique pour créer un instrument abstrait, c'est-à-dire créer le référendum européen mais sans la date et l'objet comme vous dites, mais plutôt en général. On peut construire une directive, pas un règlement, parce qu'un règlement ne pourrait pas être adapté dans les Etats membres, mais on pourrait dire en général: on utilise la base juridique 22 pour construire un instrument référendaire et là alors on peut vraiment dire ce sera le Parlement européen et 2, 3, 4, 5 Etats membres conjoints la proposition pour consulter les citoyens. Donc cela peut être une piste, mais pas pour le traité constitutionnel. Je crois que toutes les pistes que vous avez examinées, j'ai examiné brièvement votre rapport et la seule possible pour le traité constitutionnel ou un autre traité qui va prendre sa place, c'est une décision du Conseil, des chefs d'États et des gouvernements de soumettre, c'est une décision volontaire, ou bien un accord en forme simplifiée pour le droit international, c'est-à-dire pas ratifié par les parlements, de soumettre selon ses propres procédures constitutionnelles, les traités à une consultation populaire, c'est-à-dire une telle consultation aurait bien sûr des effets différents dans les Etats membres, mais ce serait assez simple, parce que ce serait comme une décision volontaire des Etats qui décident en respectant la Constitution de demander quelque chose aux électeurs.

**22) G. Montani;**

J'ai deux observations. La première, c'est sur la thèse de M. Dehousse, que je partage en général, c'est-à-dire une certaine réserve face à l'institution du référendum, parce qu'il y a **le danger du populisme**, c'est vrai, mais, à mon avis la question c'est plutôt abstraite et académique parce que c'est comme dire qu'en Europe je préfère la république, mais il y a des monarchies. Le problème c'est qu'il y a des référendums nationaux et que les référendums nationaux sont exploités très fortement par les forces populistes. Et alors la vraie question c'est comment on peut faire des pas en avant vers la construction européenne, vers une Europe plus démocratique, dans laquelle les citoyens peuvent s'exprimer. Vous avez dit que, justement, le problème c'est la question de l'unanimité. Et bien, alors il faut renverser le problème, c'est-à-dire il faut exploiter la possibilité d'un référendum européen pour dépasser la question de l'unanimité. Ça c'est l'approche des fédéralistes; nous voyons dans cette occasion la possibilité de faire un pas en avant en dépassant la question de l'unanimité, parce que là il y a un traité Constitution qu'il faut approuver et qu'il y a une élection européenne. Alors il faut arriver à l'élection européenne avec des propositions concrètes. Le gouvernement européen doit prendre des décisions pour, comme dit Mme Merkel, ne pas faire un grand échec historique parce que si on abandonne le projet de Constitution l'Europe fera des pas en arrière et le premier problème c'est ça, c'est un problème pratique ou le problème de faire des pas en avant en dépassant l'unanimité. La deuxième question a été soulevée par M Weber: notre initiative d'un million de signatures. Evidemment, il n'y a pas un cadre juridique et nous sommes bien conscients de ça. Le problème c'est de faire une campagne pour montrer que les citoyens veulent dépasser cette absence de cadres juridiques européens et notre vrai but, c'est de

faire une alliance avec le Parlement européen, c'est-à-dire avec une mobilisation populaire. Dans le Parlement européen il y a déjà des forces fédéralistes, il faut donner du courage aux forces fédéralistes pour dire que le Parlement européen soutient cette initiative.

### **23) F. Esposito;**

J'ai une remarque à propos de l'intervention de M. Ladenburger et sur cette distinction entre référendum décisionnel et non décisionnel. La théorie, évidemment, est pertinente, est un des éléments qui permet de classer les différents types de référendum, mais en pratique, si on regarde l'expérience référendaire, notamment dans les pays de l'Ouest, on se rend compte que c'est très rare qu'une décision populaire sur la base d'un référendum consultatif n'ait pas été suivie par les autorités politiques. Il y a deux cas, à ma connaissance, le premier c'est en Suède en 1955, où c'était, je crois, sur la conduite à droite, et ça avait amené le Parlement quasiment 20 ans après en 1974 à prendre au moins cette décision. Et le deuxième cas c'est en 1971 au Lichtenstein sur un droit de chasse réservé aux Ducs; finalement c'est un deuxième vote, d'ailleurs, qui a été entériné, qui a donné raison, finalement, à la décision gouvernementale. Il y a un seul cas, qui est le cas suédois où, véritablement, on a eu cette distinction. Je pense que dans l'optique d'un référendum européen, c'est d'aller très loin déjà, de poser ces différents scénarios puisque, effectivement, en théorie c'est séduisant de se dire le référendum consultatif, première pierre pour mettre en place un référendum constitutionnel. Je pense de facto ce référendum consultatif jouera ce rôle-là, car ça me paraîtrait très difficile, étant donné le caractère très novateur, très politiquement sensible de cette question de voir que le résultat qui sortirait d'un référendum consultatif ne lie pas véritablement les autorités politiques européennes.

### **24) A. Weber;**

La question de la liaison de force décisives c'est un point cardinal. On pourrait s'imaginer d'introduire le référendum avant la ratification législative, si non, si l'on fait à l'envers, vous avez d'abord la ratification par le Parlement qui disait oui et après il y a la votation populaire qui disait peut-être non. Qu'est-ce que vous faites? Avec un veto consultatif on dit toujours juridiquement, constitutionnellement ça ne lie pas, ça n'a pas de forces décisives, mais pratiquement, politiquement, ça a toujours des forces. Et tous les politiques le disaient. Donc, peut-être il faut réfléchir là dessus parce qu'après une votation populaire, un veto, le Parlement c'est fini. Mais ça c'est toute la discussion que nous avons menée en Allemagne, parce que les politiques disent, de deux grandes parties et peut-être aussi d'autres, pratiquement un veto populaire lie. J'aimerais encore faire une annotation sur le point fédéraliste. J'ai bien compris votre approche **sur l'initiative des citoyens**, j'ai bien compris ça, mais si vous voulez faire un modèle fédéraliste, une Constitution fédérale, moi je dis toujours pré fédérale il ne faut pas renforcer le pilier unitaire. Si vous avez un référendum européen, c'est le pilier unitaire. C'est comme le Parlement européen, tandis que pour un système fédéraliste, comme en Allemagne, en Suisse, en Belgique etc., c'est toujours le deuxième pilier qui est toujours de concevoir une seconde chambre, une deuxième chambre, comme le conseil fédéral. Alors là ce sont plutôt les Etats, il ne faut pas, si vous voulez, mélanger. Je tiens un peu à la clarification de la légitimation et à mon avis, ce n'est pas forcément l'exemple allemand, on pourrait beaucoup apprendre de la Suisse, mais peut-être pas trop de potentiel référendaire.

### **25) R. Dehousse;**

Frédéric Esposito a répondu à la question que je me posais, à savoir est-ce qu'il y a vraiment des exemples qui nous permettent d'illustrer cette distinction juridiquement claire, entre un référendum consultatif et un référendum décisionnel et les exemples pittoresques qu'il a donnés montrent bien qu'en pratique c'est assez la même chose. Il y a des raisons à ça, qui tiennent justement à la logique politique; un gouvernement, dont le peuple encore souverain lui 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. Et le fait que le seul cas où on l'a fait, soit un cas où on l'a fait 20 ans plus tard, sur un sujet qui n'est quand même pas d'importance, c'était quand pour un grand nombre de personnes, il fallait qu'on décide si on était à gauche ou à droite, mais ce n'était pas non plus un sujet de société fondamental. Je crois que c'est un point important, ça veut dire que la distinction juridique va se dissoudre dans les débats politiques et il faut qu'on le sache parce que si non on va faire comme nos amis hollandais qui sont un peu, disons, confortés dans l'idée que, après tout, on pouvait consulter le peuple, que c'était pas trop grave, ensuite on pourrait voir les gens sérieux reprendraient la main, ce n'est pas tout à fait le cas, comme chacun sait. Je crois qu'il faut vraiment bien tenir compte; il y a quelque chose d'incompatible entre la démocratie représentative et cette logique constitutionnelle référendaire.

#### **26) 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, ce n'est pas à moi de dire, 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 ça dépend de ça, votre objection. 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 ça être le vrai problème de l'idée du référendum consultatif européen.

13h00-14h30 – Déjeuner, Sala Bandiere

14h30-15h30 – *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?*

#### **27) J. Ziller;**

Ce matin nous avons déjà largement abordé la question de la nécessité des dangers des référendums nationaux et européens, maintenant nous allons entrer un peu plus dans les détails de ce que pourrait être un référendum européen éventuel. Je crois qu'il faut partir du point de vue que, Clemens Ladenburger nous a donné une grille très utile avec plusieurs catégories, et que évidemment ces

catégories peuvent conduire à des modalités différentes d'organisation, mais pour le moment ce que je veux demander à Frédéric Esposito qui est certainement le plus fêru, parce qu'il connaît même le célèbre référendum du Lichtenstein, de nous exposer son point de vue sur les modalités d'organisation d'un éventuel référendum européen, après quoi nous aurons une bonne séance pour discuter et approfondir ces questions.

## 28) F. Esposito;

Mesdames et Messieurs, effectivement, j'ai la lourde tâche de poursuivre dans cette voie exploratoire que de penser à la mise en oeuvre d'un référendum européen, c'est vrai que ma préparation de cette conférence le mode a été donné de travailler plutôt sur une question d'un référendum ad hoc, facultatif, consultatif, je reviendrai dans un moment. Si vous permettez, je vais commencer par une petite anecdote qui va nous ramener disons par avant, et qui fera certainement sourire Andreas Auer, car à l'occasion de ce colloque qui avait été organisé à Strasbourg en 1997 sur le référendum européen, nous avons dû faire face à des problèmes de salle, puisque bien qu'organisé à Strasbourg les Institutions européennes étaient moyennement chaudes à nous mettre à disposition des salles, c'est finalement au sein du bâtiment du Conseil de l'Europe que nous avons organisé cette conférence et ce colloque comme quoi avant même de débattre sur l'opportunité du référendum européen nous avons dû débattre sur le lieu où mener cette réflexion. L'organisation d'un référendum est un projet évidemment ambitieux, extrêmement complexe, je ne comparerai le degré de complexité de l'aspect juridique et politique, de l'objet même du référendum européen de l'aspect pratique, mais on peut dire dans tous les cas que c'est quelque chose d'extrêmement compliqué, donc ces différentes pistes que je vous propose d'explorer cet après-midi. Pour cela, je dirais, je vais privilégier deux scénarios: l'introduction d'un référendum européen par ce que je qualifierai la grande porte, c'est-à-dire des bases légales, volonté de la part des autorités communautaires de véritablement lancer ce projet; du scénario dit de la petite porte qui serait plutôt d'envisager la question du référendum d'abord comme un texte, c'est-à-dire poursuivre la voie exploratoire en jumelant ce texte grandeur nature avec les élections européennes avant de passer à l'étape suivante, à savoir doter véritablement l'UE et au sein de la législation communautaire des éléments nécessaires pour cela. Je vois, en ce qui concerne donc ce **premier scénario**, c'est-à-dire **le référendum par la grande porte**, trois grandes questions directrices, qui j'espère vont nous amener à débattre cet après-midi là dessus. La première chose c'est la problématique de l'initiateur du vote. Parler d'un référendum européen ça veut donc dire que c'est au niveau européen que le référendum va être initié, mais quel organe, ou plutôt quels organes au pluriel, Parlement, Commission, Conseil européen. La deuxième question, elle est liée aux campagnes référendaires. On parle, on a évoqué ici comme une toile de fond le jumelage entre d'un côté ce référendum et les élections européennes. Parce que effectivement ce jumelage est vraiment opérationnel, est-ce qu'il implique véritablement comme on a pu le lire des **rédaction (???)** de coût ou véritablement des facilités méthodologiques, nous le verrons; et enfin le dernier point qui vraiment est, je dirais, au cœur du débat, qui est la question des modalités, quel type de majorité, simple ou double, pondération, grande participation, quelles sont les différentes pistes que je vous propose d'explorer. En matière **d'initiateur du vote**, je commencerai par lier finalement la question de l'initiateur au titre même, je veux dire qu'un référendum ad hoc n'est pas très sexy et que si on regarde un tout petit peu dans la pratique référendaire au sein des bases légales, notamment des Pays de l'Est, on voit qu'il y a une appellation qui pourrait être transposée, même si je n'aime pas tellement le terme de transposée, au niveau européen, est-ce et ce sont ces référendums dits d'importance nationale:

l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovence, la Slovaquie ont organisé leur vote d'adhésion sur cette base légale-là et huit des dix Etats d'Europe Centrale et Orientale ont dans leurs dispositions constitutionnelles cette modalité. Alors, dans la mesure où l'on est dans une voie exploratoire, pourquoi ne pas qualifier ce référendum ad hoc de référendum européen de souveraineté sur une question d'intérêt publique. Masquons le côté national par questions publiques, parlons de deux souverainetés puisque, pourquoi pas, c'est aussi de souveraineté européenne dont il s'agit, en dehors de cette question, je dirais d'ordre définitionnel, qui dans le cas de ce référendum de souveraineté sur une question d'intérêt publique pourrait être à initiative du vote. Je crois que là il y a une question de fond qui se pose en dehors d'une question politique; la question de fond est de dire: du moment qu'on parle en termes de référendum européen, c'est évidemment cohérent, c'est à niveau européen que la décision doit être prise, mais quels sont les organes qui doivent être initiés ou mobilisés pour cela. Du moment qu'on parle de la défense de notre intérêt communautaire la participation de la Commission dans ce processus paraît évident; je pense qu'il est important de lier non seulement la Commission à initiative mais aussi du Parlement européen et donc on pourrait envisager une sorte de modèle et je voudrais dire bien du «modèle», je mets de grands guillemets, on pourrait envisager effectivement que le Parlement européen accepte dans un premier moment la majorité de ses eurodéputés, la proposition de lancer un tel vote pour qu' ensuite ce soit à niveau de la Commission, un processus d'édition en deux étapes ou alors sur un même pied, sur une même base, système de la codécision, donc Parlement Commission qui seraient mobilisés, qui seraient les initiateurs de ce processus référendaire consultatif. Alors évidemment, première question: pourquoi mettre de côté les États, via le Conseil européen, je crois qu'on a assez pu se rendre compte de la dimension très nationale des votes européens, le poids politique et l'importance des Etats membres dans ce processus-là, je crois que du moment qu'on parle du référendum européen il faut être cohérent dans la logique et donc appliquer cette cohérence dans le mode d'initiation par ce binôme Commission - Parlement européen. C'est donc le premier point, la première question que je voulais ici soulever, c'est effectivement la question de l'initiation du vote. Le deuxième point il est tout aussi important, voire beaucoup plus important encore puisqu'on l'a évoqué ce matin, c'est la question des campagnes référendaires. Penser en termes de référendum européen, ça veut donc dire d'avoir **une campagne référendaire** qui soit **européenne**. L'arrière plan que sont les élections européennes nous invitera à penser qu'il y aurait donc une coopération, un partage des tâches: d'une part les États membres, et d'autre part le niveau européen. Or, ce n'est pas si évident que cela, je me permettrai de vous rappeler quelques unes des initiatives qu'ont été menées par la Commission sur d'autres objets puisque on n'a évidemment pas eu que le référendum européen. En juin 2004, c'est une anecdote que je trouve assez amusante, lors du tour de France, la Commission européenne avait dépêché quelques véhicules pour informer les Français sur la question de l'élargissement, donc une année avant le vote sur le traité, c'est amusant de voir qu'on prend la palette du caravane référendaire à la place d'une campagne référendaire, mais on voit que, ça aussi c'est au niveau de l'anecdote, l' UE via la Commission européenne avait déjà organisé sur le territoire et c'est beaucoup plus sérieux, des pays candidats et qui organisent un vote référendaire des zones d'information avaient déployé des outils en matière de communication qui étaient extrêmement importants, et donc on a, si vous voulez, quelques éléments, quelques substrats qui montrent que parler d'une campagne référendaire européenne et surtout sur la base d'expériences menées dans les États d'Europe centrale et orientale, pourrait être assez intéressant. Néanmoins, je crois qu'il faut prendre le scénario qui est le plus probable, c'est-à-dire, jumeler les élections européennes avec ce référendum européen et je vois là trois domaines, trois éléments qui sont assez cohérents pour

limiter, lier ces deux aspects. Le premier c'est un problème d'espace public, mais ça pose beaucoup de problèmes, en effet. Nous avons vu que pour l'instant on ne peut pas parler véritablement de communautarisation des enjeux ni au niveau des élections européennes, bien sûr, mais surtout pas lors du dernier vote sur la Constitution européenne. Le fait d'imposer dans tous les États membres eu même temps que les élections européennes la question d'une révision des traités, nous avons là des éléments où on peut lier cet élément à niveau national avec cet élément européen. En plus, même si cela a été difficile, lors de la campagne référendaire en Espagne, mais surtout aux Pays Bas et en France, on a vu qu'il y a eu des tentatives de la part de commissaires ou d'eurodéputés d'intervenir dans les débats nationaux, créant ces prémisses de communautarisation des enjeux; déjà d'une manière plus fondamentale, on observe depuis les récents votes sur l'élargissement au sein des Pays de l'Est, une proximité dans les débats, qui même s'ils sont très nationaux sur le thèmes, montrent qu'il y a une certaine ouverture, une certaine perméabilité entre les différentes campagnes. Donc, on a là en termes d'espace public quelque chose d'intéressant, je ne suis pas sûr que ça mène forcément quelque chose de constructif, on le verra sur le deuxième point qui est la question de la légitimité démocratique. Si on veut critiquer, on continue à parler des élections européennes comme des élections secondaires, c'est-à-dire elles sont **des hiérarchies (???)** importantes les élections nationales avec des éléments qui sont justement de portée nationale dans les débats, en imposant aux eurodéputés de se positionner sur une révision des traités, on va introduire véritablement, je crois, un débat européen de fait dans la campagne des élections européennes. Le risque, en revanche, c'est qu'on risque de casser d'une certaine façon le rôle traditionnel des partis, lors d'un débat comme celui-là, puisque on va donner, quelques arguments aux eurosceptiques qui trouveront là, sur la base des traités une certaine façon de justifier leurs élections, pourront démontrer leur refus d'Europe et donc de prendre position très facilement contre ces projets et surtout que ces partis risquent de devoir gérer d'une façon habile les différents courants qui les traversent comme on a pu le voir lors du vote en France sur la Constitution européenne, où la gauche a eu du mal à partir et au niveau européen je pense que les grands partis auraient beaucoup des difficultés à gérer cela. Néanmoins je pense que selon la légitimité démocratique on aurait là l'imposition d'un thème européen, faite aux eurodéputés, qui je pense peut être véritablement intéressant. Le troisième motif qui nous amène à lier élections européennes et référendum européen, c'est **la question du coût**. Or là effectivement, je crois que plus de questions que ça mène de solutions, ça me paraît évident en liant les deux éléments qu'il y aurait partage des coûts. La question c'est que les organisateurs ne sont pas les mêmes. Un référendum européen par définition serait organisé, plutôt par la Commission, par les instances européennes, alors que les élections européennes sont-elles principalement entre les mains des **commissions électives nationales (???)**. De plus, dans la mesure où l'effet du référendum européen dépasse le strict cas des élections européennes, très certainement la Commission va vouloir développer certains nouveaux supports. Or, on a évoqué l'introduction des bornes, par exemple publiques, où il y aurait des portails d'information sur les candidats, mais aussi sur le texte soumis au vote, la possibilité peut-être même d'utiliser l'Internet pour à la fois se prononcer sur le référendum, mais aussi sur les députés, néanmoins, toutes ces portes qui s'ouvrent et qui s'entrouvrent, amènent à un problème, je pense, qui est crucial, c'est **la question de la coordination**, en clair: qui va faire quoi, dans le cas du jumelage des élections européennes avec la question du référendum européen. Ce n'est pas une simple coordination, un partage des tâches, on voit qu'il y a des enjeux nationaux, les susceptibilités nationales qui vont être très compliqués. Prenons simplement l'exemple, je ne dirais pas de la question posée, mais en tout cas du matériel de vote, est-ce que chaque européen aura en

plus du traité révisé la liste de ses propres eurodéputés ou bien est-ce que ce sera deux enveloppes séparées; est-ce que le matériel de vote sera élaboré de façon différente pour les élections que pour le référendum. On voit qu'il y a beaucoup d'éléments de coordination qui sont assez complexes, parce que précisément ils se font à 27, plus avec l'étage communautaire. J'arrive maintenant au deuxième aspect de ce scénario, dit de la grande porte, c'est la question des modalités. Et la question des modalités je vais plutôt la concentrer sur un aspect qui concerne les modalités de validation du vote. Dans la plupart de la doctrine on trouve, une sorte de préavis, de préalable sur la question de la validité, c'est de dire que dans la perspective d'un référendum européen, la majorité, la double majorité serait de mise, la double majorité de la population et des Etats. Alors c'est quelque chose qui est effectivement en Suisse, mais dire cela ne veut pas dire qu'on a tout résolu, loin de là, puisque beaucoup de questions se posent, comme elles se posent d'ailleurs en Suisse, la raison pour laquelle plusieurs académiques ont essayé de développer différents modèles. On considère, plus ou moins trois modèles. Il y a un premier modèle que je qualifierais de **modèle suisse**, qui considère tout simplement la double majorité des peuples et des Etats sur la base actuelle, c'est-à-dire chaque Etat aurait une voix, donc ce serait la majorité populaire dans l'ensemble des Etats plus la majorité des Etats membres pour que une votation soit validée. Certains rajoutent à ce modèle deux autres conditions, l'une l'autre ne s'excluant pas; la première c'est la question des quorums de participation. On l'a évoqué également ce matin, donc beaucoup de dispositions légales au sein des Etats membres et au sein de l'ensemble des Etats membres, on trouve, notamment dans les pays de l'Est, un quorum de participation, voire des quorums aussi d'acceptation. Donc la question se pose: est-ce que la question des quorums doit être introduite? Pour ma part, dans la mesure où c'est un objet particulier le référendum européen, introduire la question de quorums me semble d'un point de vue symbolique peut-être trop limitatif, je pense que ce n'est pas sous cet aspect-là que les propositions doivent se faire, mais plutôt introduire des correctifs au niveau de la majorité des Etats. Je viens justement au deuxième modèle, modèle dit de **la majorité pondérée**, qui est de proposer, effectivement, des correctifs au niveau des Etats. Donc, ça veut dire que la majorité de la population reste telle qu'elle est, dans chaque Etat il faudrait une majorité générale au niveau européen, mais il faut qu'en plus la majorité au niveau des Etats soit pondérée, mais de quelle façon. Dans ce cas précis chaque Etat n'aurait pas une voix, mais il pourrait en avoir plusieurs. La question, c'est de savoir quel va être le mode de calcul. On a là deux scénarios. Un premier scénario est de dire: on base ce mode de calcul sur les populations, c'est-à-dire, prenons une fourchette, de zéro à 10 millions d'habitants, chaque Etat aurait un point; de 10 à 20 un coefficient de 2; de 20 à 30, 3 etc. L'autre possibilité est d'utiliser la pondération au sein du Conseil pour produire et agir de la même façon. Lorsque les voix au sein du Conseil représentent 0 et 2% des voix totales on donnera un coefficient de 1; de 2 à 4% 2 etc. Donc, on a deux possibilités de modèles possibles: d'un côté une pondération des voix au sein des Etats qui le modulent en fonction de la population, ce qui nous donnerait avec les 27 États membres un total de 57 voix, dans le deuxième cas un total de 61 voix; est-ce qu'on peut plébisciter un modèle plutôt qu'un autre, j'aurai pour ma part une préférence pour un modèle dit de pondération au niveau du Conseil, dans la mesure où on n'aurait que 10 Etats qui pourraient bloquer ce vote, c'est-à-dire il faudrait un minimum de 10 Etats pour atteindre cette majorité, alors qu'au niveau de la pondération sur la base des populations il n'en faudrait que 6. Donc, on aura un seuil de blocage un petit peu plus élevé que dans le deuxième cas. C'est, j'en suis conscient, un agencement institutionnel, un peu mathématique, mais c'est ce qui est discuté, ce qu'on trouve au sein de la doctrine des différents modèles qui sont proposés. Enfin, le troisième modèle qui était une pondération, plus souple, qui se

basait tout simplement sur un degré d'ancienneté des Etats membres, à savoir qu'il y aurait encore d'Etats, qui seraient les fondateurs, qui auraient un coefficient 2 par rapport aux nouveaux Etats qui eux n'auraient qu'un coefficient 1. Je n'entrerai pas dans cette proposition, sachant qu'elle est un peu polémique. Donc, vous le voyez, on a ici, je crois que dans la plupart des études faites jusqu'aujourd'hui il y a effectivement cette volonté de pondération au niveau des voix des Etats, ce n'est d'ailleurs pas cette réflexion que j'ai aussi moi-même menée, elle est aussi une réflexion qui est menée au niveau suisse, puisqu'il y a effectivement des différents modèles, pour pondérer cela. Donc on arrive à la fin de ce scénario dit de la grande porte, où on voit beaucoup de questions qui sont soulevées et qui amènent donc à une réflexion sur la base de ce qui a été dit ce matin. Il y a une dimension, je dirais très opérationnelle à cette question du référendum, qui peut aussi nous amener à résoudre quelques questions d'ordre théorique. Et c'est précisément le scénario dit de la petite porte, pourquoi finalement au terme de cette journée ne pas envisager, on pourrait appeler cela l'appel de Florence, mais une expérience grandeur nature, menée effectivement dans le cas des élections européennes pour tester déjà certains scénarios, certains aspects de ce qui pourrait être un référendum consultatif européen ou un référendum européen sur la souveraineté, sur la question d'intérêt public. Je vous laisse le choix des armes et de la typologie. Je vous remercie.

### 29) A. Weber;

**(début pas enregistré ???)** ...très intéressant sur le plan «*de Constitutio ferenda*», je me demande si l'on se bornerait d'abord à introduire le référendum européen par analogie aux élections parlementaires européennes, c'est-à-dire de chercher une base juridique que M. Ladenburger a cherchée aussi, qui n'existe pas encore, et puis d'initier d'abord un référendum coordonné, donc ça laisserait beaucoup de discrétion aux Etats membres et on pourrait peut-être prévoir une décision cadre du Conseil et laisser de liberté, de discrétion pour ce qui concerne les détails, les procédures d'abord comme premier pas. Est-ce que ce n'est pas un peu prématuré de fixer des règles, on n'a pas encore même une cote électorale européenne pour le moment et d'avancer, progresser d'accord, finalement à la fin de plusieurs années, peut-être on y arrivera, mais j'ai toujours un peu le sentiment que c'est une légitimation un peu ce qu'on appelle en Allemagne *Hinkelde Legitimation* (???), c'est un terme utilisé toujours par la Cour constitutionnelle dans d'autres .... **(voix au dehors du micro ???).**

### 30) F. Esposito;

Alors, je suis bien conscient, mais c'est le but aussi de l'exercice qui nous réunit aujourd'hui, c'est de penser, je ne dis pas l'impossible mais de se projeter assez loin: ce qui m'amène effectivement à une réflexion sur **la question de l'approche par petits pas**. Et c'est vrai que, je reviens sur les modèles qui ont été évoqués dans l'absolu ou dans un environnement juridique et politique qu'on aimerait parfait, c'est vrai que le référendum consultatif devrait être la première pierre à la maison base d'un véritable référendum européen avec tout ce que ça implique: reconnaissance du corps électoral européen, de différentes pratiques des bases juridiques, je crois que c'est une réalité. Je crois que ce qui nous a amenés ici aussi à organiser cette journée, ce qu'il y a un contexte politique aujourd'hui qui fait que la question qu'on s'était posée il y a dix ans en arrière, il y a même 5 ans en arrière, c'est totalement obsolète, pour reprendre l'expression d'un commissaire européen, c'est un *truc de Suisses*, cette question qui était obsolète, est aujourd'hui en train de devenir une question de «l'agenda politique européen». Et on voit qu'il y a une pratique au niveau des Etats membres, au niveau des débats nationaux aussi sur les questions européennes où la question référendaire arrive

de plus en plus fréquemment. Et là je crois qu'il y a une position aussi de la part la Commission, c'est-à-dire est-ce qu'elle va prendre l'initiative sur la question du référendum ou bien effectivement on reste dans un canevas théorique et institutionnel auquel on a été habitué pour introduire un outil comme celui-là. Je crois qu'on est tous conscients de l'aspect très avant-gardiste, très irréaliste aussi d'un objet comme le référendum européen, même s'il est consultatif, néanmoins ça fait partie aussi de la réflexion, de dire il y a un constat pratique qui a amené à des changements d'ordre institutionnel dans certaines Constitutions; je n'ai qu'à rappeler que dans les Constitutions des Pays de l'Est aujourd'hui il y a un arsenal en matière de démocratie directe extrêmement développé, plus développé que la Suisse à certains égards, ce n'est pas l'effet du hasard si ces Etats sont devenus aussi des démocraties, c'est parce que aussi il y a eu l'idée de s'en servir et le montrer sur les questions européennes. Et donc je pense que c'est un des canevas, un des éléments qui doit aussi nourrir la réflexion et je reconnais tout à fait la légitimité de votre question sur le fait de ne pas aller trop vite et de suivre plutôt une voie juridique, mais aussi une question politique, aujourd'hui qui est posée et qui nous a amenés à nous réunir.

### 31) J. V. Louis;

Je voudrais simplement poser une question en ce qui concerne le rôle de la Commission dans cette affaire initiatique, d'organisation et promotion. Si je ne me trompe, dans le processus d'approbation du traité constitutionnel, la Commission avait gardé une attitude extrêmement prudente, évitant d'avoir l'air de faire campagne parce que je crois qu'elle pensait 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 lorsqu'un commissaire ou une commissaire, je ne sais plus, avait dit qu'il faudrait 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.

### 32) A. Auer;

Je crois que ce que Frédéric Esposito nous a exposé, ses considérations sur les différentes majorités possibles, combinables et accessibles, ne se posent pas avec un référendum consultatif. Si on part de l'idée qu'il s'agit d'une expérience unique d'un référendum où, je ne sais qui, c'est la question qui a posée Ladenburger, qui va poser la question, admettons que ce soit le contexte européen où les chefs d'Etats et des gouvernements réunis au Conseil européen souhaitent savoir ce que pense le peuple européen d'un traité constitutionnel révisé; toute la question de la majorité, exigée pour qu'on puisse tirer les conclusions doit être laissée complètement ouverte, parce qu'on ne peut d'un côté dire c'est consultatif et de l'autre dire il faut une majorité populaire et des Etats ou de 3/5 des Etats, par la suite, pour que une décision puisse être prise puisque, par définition il n'y a pas de décision qui est prise dans un référendum consultatif. Nous l'avons encore constaté ce matin que, effectivement, Frédéric l'a très bien rappelé, dans la réalité les référendums consultatifs ont pratiquement autant d'effet que les autres, mais c'est justement pour ça que l'occasion d'un tel référendum consultatif pourrait avoir un vrai sens, parce que là il le serait purement consultatif, si on organise un tel référendum, il est clair qu'il n'en résulterait pas l'adoption, en bonne et due forme, d'un texte de nature constitutionnelle et ce ne serait vraiment qu'un indice. Donc, là il y a une petite chance, un petit espoir quelque part que ces figures particulières du référendum

consultatif, qui au plan national ne marche pas, pour ainsi dire, ou plutôt a l'effet d'un référendum obligatoire et constitutif, comme nous disons. Sur le plan européen, je crois que ce ne serait pas une farce de dire: c'est un référendum consultatif, donc laissons ouverte toute la question de définition des majorités et puis on va voir, les conclusions seront tirées sur le plan politique et pas sur le plan juridique.

### 33) 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, c'est-à-dire 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.

### 34) J. Ziller;

Je me permets juste d'intervenir pour préciser ce que Clemens a noté. J'ai trouvé 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 connaît la possibilité d'un référendum

seulement depuis peu. Il y a eu peu de référendums, vous savez qu'il y a à l'heure actuelle un second référendum en préparation sur la question de l'avortement. En matière européenne il y a eu une première tentative de référendum avec le traité d'Amsterdam et la question qui était posée, je cite de mémoire, était, qui voulait être posée aux électeurs portugais, était «êtes-vous d'accord pour que le Portugal continue à participer à l'UE selon les conditions du traité d'Amsterdam?». Et cette question devait, pour pouvoir être posée, avoir l'aval de la Cour constitutionnelle portugaise. Rien qu'à voir, je l'ai mal citée de mémoire, mais on voit qu'il y avait un effort pour essayer de préciser la question et la Cour constitutionnelle portugaise a refusé la tenue de ce référendum, en disant que la question ne correspondait pas aux nécessités de clarté de cette question, puisque on ne pouvait pas savoir, il y avait trois éléments, pour la comprendre, d'une part, il fallait être au courant de ce qui était l'état de l'UE, dans laquelle on voulait participer à ce moment-là, genre de questions sur lequel on peut discuter, c'est une question d'éducation ou pas; deuxièmement pour qu'une telle question soit suffisamment claire, il fallait que les électeurs aient une bonne connaissance du contenu du traité. 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. Mais ce qui me paraît le plus intéressant, c'est le troisième argument de la Cour constitutionnelle qui disait: «même si on avait ces deux éléments il n'y avait aucun moyen de savoir quelle serait la conséquence du vote», surtout du vote négatif, sous entendu ce que la Cour constitutionnelle n'expliquait pas, mais qui était manifeste dans son raisonnement, la question posée ne permettait pas de savoir si cela voudrait dire que le Portugal sortirait de l'UE, au cas où le traité serait approuvé, ou si le Portugal demandait une renégociation. Ça c'est un premier cas intéressant. Le deuxième cas intéressant, c'est en 2005. Vous savez que le gouvernement portugais a fait partie de ceux qui ont promis un référendum, le référendum n'est pas obligatoire de l'organiser, s'il est organisé, il est décisif, mais il n'est pas obligatoire dans ce sens, le gouvernement portugais avait promis un référendum, mais l'Assemblée nationale portugaise a proposé un texte de questions à la fin de 2004 et la question était triple, elle consistait à dire, et c'était sans doute une recherche de clarté: «êtes-vous favorables 1) à la Charte des droits fondamentaux; 2) au rééquilibrage des pouvoirs entre le Parlement et le Conseil et 3) je ne me souviens plus, ça devait être la politique étrangère». C'est très clair, semble-t-il. La Cour constitutionnelle a également refusé ce référendum en expliquant ce qui paraît également être du bon sens: avec 3 questions comment fait-on, si on a envie de répondre oui sur la Charte et non sur les Institutions etc. Je résume, mais peu importe le fond, 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. Et moi, ce qui me frappe, c'est que ça rejoint notamment la considération qui a été faite par Andreas Auer sur la responsabilité. On voit très bien en France et il me semble encore plus aux Pays Bas, personne ne peut dire dans le gouvernement français ce que voulaient les Français, c'est en partie dû à la question, c'est surtout largement dû à la campagne et aux résultats. Donc, je crois que là-dessus le cas portugais est intéressant, même s'il montre encore plus les difficultés que les issues.

### 35) F. Esposito;

Le cas portugais est effectivement très intéressant, m'amène à une réflexion en matière de **culture référendaire** puisque, effectivement, c'est dont il s'agit aussi. La difficulté de penser à un référendum européen, c'est de faire, de partir de l'hétérogénéité des expériences nationales, mais aussi des dispositions constitutionnelles pour arriver à quelque chose qui ne peut pas être quelque

chose d'uniforme, et donc qui ne peut pas être modèle. C'est vrai que dans la pratique référendaire nationale il y a un rapport au référendum qui est très particulier, si on prend l'exemple suisse, bien que la Suisse ne soit pas membre de l'UE, il y a l'aspect identitaire par rapport à cette institution, alors qu'il y a l'aspect plutôt plébiscitaire, comme affirme M. Weber, du côté français ou c'est plutôt vis-à-vis de l'autorité que la question est posée. Ça, je crois que tout projet, ou toute proposition ou tout modèle ne pourra pas gommer ces aspects-là, je crois qu'ils font partie, pas de l'identité citoyenne de chacun des Etats membres, mais surtout montrent que cette hétérogénéité dans les expériences référendaires nous amène à un élément qui est commun, ce qui a une intensification de la pratique sur les objets européens et l'on constate vraiment depuis le début des années 2000, est-ce que ça est suffisant pour rendre opportun le débat sur le référendum européen, c'est finalement la question à laquelle on essaie de répondre

### 36) 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, dans les résultats qu'on a, la différence avec un référendum où on aurait fixé des conditions de validité ne seraient pas purement théorique, parce de toute façon maintenant on peut déterminer avec précision qui a voté. Pour la France on a publié ces cartes qui montrent qui a voté pour, qui a voté contre etc., mais est-ce qu'on pourrait considérer qu'il ne faut pas vouloir dire ce genre de résultats pour voir quelle est la région ou le pays etc. qui a voté contre, pour ne voir que, la question de savoir si la majorité du peuple européen a voté ou pas. Donc, je crois qu'en définitive ça 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.

### 37) P. Ponzano;

Clemens Ladenburger a déjà dit en grande partie ce que je voulais dire. Je vous rappelle que nous discutons d'un propos de référendum consultatif européen qui soit un instrument ad hoc, et non pas l'introduction d'un nouveau mécanisme en droit européen. Je crois que ça se relie, 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 et que 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 l'état dans lequel nous sommes aujourd'hui). Ou en tant que consultation populaire ad hoc, naissant d'un Etat 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, c'est que nous sommes en train de creuser par l'introduction de la grande porte du référendum, il faut d'abord faire, si on y arrive, une expérience et encore Renaud Dehousse nous a dit pour quelle raison il n'estime pas opportun de faire cette expérience. Mais en tout cas **le droit d'initiative de la Commission** je dirais pour des mêmes raisons pas seulement pour d'intendance et pratiques, je dirais même pour des raisons institutionnelles, nous n'avons pas un droit d'initiative, nous ne sommes même pas dans l'article 22 du traité et si la Commission exerçait ce droit d'initiative; mais on dirait Bruxelles va nous dire aussi à quelle date il faut procéder à un vote, sur quoi il faut voter, donc ça serait contre productif. Donc, il faut exclure les idées contre-productives. Qui prend la

décision et qui est celui qui pose la question? A mon avis, c'est le Conseil européen, parce que je pars toujours de l'idée que si nous voulons éviter cet 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 décide, à mon avis, par une décision ad hoc; je sais que Clemens nous a dit que toutes les décisions ad hoc doivent être transposées, en tout cas soient non seulement ratifiées conformément aux règles constitutionnelles nationales mais exigent même une législation pour qu'elles soient opérationnelles et dans ces cas il faudrait qu'on se limite à des questions simples, c'est-à-dire à coordonner et la date et je ne vois pas, sauf si on veut une consultation ad hoc, qui a un coût budgétaire à part, ce qui sera un autre argument, mais, de le combiner avec des élections européennes et surtout quelle est la question précise posée aux électeurs, parce que, évidemment, si dans un Etat on pose une question et dans autre Etat on pose une autre question, c'est difficile de comparer les résultats. Je ne sais pas si on peut poser, mais je pose la question, je n'ai pas réfléchi suffisamment, si on pouvait pour répondre aux critères de clarté, et sans qu'il n'y ait des équivoques, mais pour éviter aussi cet effet boomerang du référendum français dans lequel on a donné aux électeurs l'impression de voter sur 448 articles, en fait il 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 de dire: approuvez-vous les innovations ou les changements apportés au traité actuel qui figure dans le traité en annexe, (et on aurait le traité de 60) articles ou voulez-vous rester au traité actuel? **Le choix est entre: rester au traité actuel ou apporter les changements?** Est-ce que ça répond à une question qui est claire selon la jurisprudence? Parce que si c'était ça on pourrait éviter cet équivoque qu'on fait voter sur un texte et après les conséquences ne sont pas identiques. Pour les majorités, je n'ai pas besoin de le redire, effectivement je ne pense pas qu'on pouvait??? régler le problème de la majorité et alors on n'aurait pas besoin du référendum consultatif, mais évidemment le fait qu'il y ait une double majorité des Etats et de la population, cela ne donnerait aucun effet en droit, parce que c'est consultatif, mais ça donnerait quand même une légitimation aux Etats dans lesquels il y aurait eu les oui de procéder après accord avec l'Etat/les Etats qui aurait/auraient voté non la mise en vigueur du traité seulement entre certains Etats et pas d'autres. C'est la véritable, d'ailleurs, raison du référendum.

### 38) A. Weber;

Concrétisations des conditions du référendum européen, je proposerai les conditions suivantes. Ce qu'il fallait régler ça sera sûrement l'âge des votants, premier point; ça serait les majorités revendiquées, majorité des Etats et majorité des populations européennes, un des modèles qui vient d'exposer M. Esposito. En ce qui concerne les questions, je vois mal comment on pourrait diviser un traité comme tel une partie ou des champs de compétence à des questions différentes. Je ne trouve pas une solution, à mon avis; ou bien c'est la solution, si vous voulez, portugaise ou italienne: il fallait le soumettre à un tribunal constitutionnel que nous avons *in nuce*, la Cour européenne comme le fait la Corte costituzionale en Italie ou en Suisse ou au Portugal, donc, ça serait la seule possibilité d'échapper ce problème, de diviser des questions.

### 39) R. Dehousse;

Je ne reviens pas sur le principe même, je l'ai dit ce matin, il était assez clair, je pense, mais je voudrais me concentrer juste sur un petit point qui est, à supposer que l'on persiste dans cette idée,

que je persiste à trouver mauvaise: est-ce une bonne idée de combiner cela avec les élections européennes? Et la question que je me poserais, c'est quel effet ce référendum aura-t-il sur les élections européennes? Alors, petit rappel, on sait bien que les élections européennes sont déjà des élections caractérisées par une grosse fragmentation au niveau politique, puisque, comme par esprit des citoyens a compte comme du beurre, on peut voter pour n'importe qui. Et dès lors ce qu'on a c'est une tendance à l'affirmation des votes extrêmes de gauche et de droite. Si on combine ça avec un référendum européen on peut penser que ce sera le même phénomène plus fort encore. Quel résultat cela aura-t-il sur le fonctionnement de l'assemblée? Sans doute M. Bonde aura-t-il beaucoup plus de facilités 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 de laquelle l'actuelle gauche unitaire semblera une petite sœur mineure et il y a place, parce que vous savez j'aime les scénarios catastrophe, pour un scénario assez amusant dans lequel, je ne dis pas que le Parlement va devenir ingouvernable, je dis simplement que réunir les majorités absolues de membres qui sont nécessaires au Parlement pour se prononcer dans la plus grande partie des décisions qu'il doit prendre, deviendra très compliqué. Donc, petit codicille à ce que je disais ce matin, il y a place pour un scénario dans lequel cette belle consultation aura, entre autre, le mérite d'affaiblir, en fait, l'Institution parlementaire au niveau européen. Voilà, c'est juste un élément que je voulais livrer à votre réflexion.

#### 40) A. Auer;

C'était juste pour dire que Renaud Dehousse, évidemment, il a tort sur le principal, mais je crois qu'il a raison sur la question secondaire qu'il vient de soulever. Organiser le référendum européen en même temps et simultanément avec les élections du Parlement européen pourrait même poser un problème juridique sérieux dans la mesure, à mon avis, où le résultat de l'élection risque évidemment d'être influencé par la question référendaire. Et si la question référendaire serait consultative donc *non binding legally*, mais l'élection européenne compte, c'est un organe du Parlement européen qui va être élu on pourrait quelque part mettre en question la liberté de vote, comme on nous le dit en Suisse, c'est-à-dire le fait que le résultat traduit la volonté librement exprimée par l'électorat. Cette influence, j'étais toujours parti de l'idée que c'était une bonne idée de faire coïncider le premier texte référendaire européen avec les élections européennes, mais c'est peut-être pas une si bonne idée que ça.

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.

#### 41) P. Ponzano;

La dernière séance, celle du référendum européen et la Constitution européenne, on l'a déjà abordée en partie, parce qu'on a commencé par faire le lien entre les travaux en cours et les problèmes de l'éventuel référendum, j'avais dit initialement, et je le répète brièvement, que si nous partons de l'idée, évidemment si nous sommes dans cette d'hypothèse que Peter Altmaier nous a indiquée tout

à l'heure, c'est-à-dire 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 au moins des pays où le référendum est obligatoire lorsqu'il y a des transferts de souveraineté et nous savons que c'est le cas de l'Irlande, juridiquement et du Danemark non pas juridiquement, parce que le gouvernement ne devrait pas disposer de la majorité de 5/6 pour échapper au référendum, donc, à l'exception de ces deux pays, pour lesquels le référendum, en cas de transfert de compétence – et il y a des transferts de compétence, que ce soit dans le traité actuel, dans le traité constitutionnel du 29 octobre 2004 ou dans le nouveau texte qui reprendrait les dispositions essentielles – donc, à part ces deux pays, si on arrive à ratifier le nouveau traité uniquement par voie des Parlements dans les Etats membres, le problème du référendum européen se présente sous un autre angle. Si par contre, nous n'avons pas ce que M. Altmaier nous a annoncé ne se réalise pas et on n'arrive 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 toujours sous réserve de l'opinion du prof. Dehousse et d'autres, probablement qui avaient plutôt des réticences même sur l'aspect référendaire en soi, et donc, disons, qu'il y a un train qui est parti, je ne sais pas si ce train va arriver à la gare, mais en effet on est en train, comme nous avons appris ce matin, de mener des négociations, pas sur la place publique, de manière plus discrète pour savoir avant que la présidence allemande fasse une proposition au Conseil européen de juin, pour donner un mandat à une nouvelle Conférence intergouvernementale. Alors, si c'est la première hypothèse nous pouvons peut-être mettre en sourdine la problématique du référendum, mais comme nous sommes en train d'examiner, de travailler sur des hypothèses dont nous ne savons pas si elles se réaliseront ou pas, nous devons aussi avoir à l'esprit la possibilité d'avoir une *timing* et en perspective de faire un choix entre des nouveaux référendums dans les Etats membres avec tous les risques qu'on a déjà dénoncés dans notre discussion de ce matin et un référendum européen à caractère consultatif qui, comme nous avons dit, ne pourrait pas imposer aux Etats membres, dont la population répondrait par la négative, de ratifier néanmoins le texte du traité, mais qui donnerait aux autres Etats membres ce que j'appelle une légitimation pour aller de l'avant après, évidemment, un accord bilatéral avec les pays dont la population ne se serait pas exprimée en faveur. Donc, je crois que là, sans rentrer à nouveau dans la discussion, dans cet exposé, je donne la parole aux 3 intervenants principaux de cet après-midi: Jean-Victor Louis, Antonio Padoa-Schioppa et Lucia Serena Rossi dans l'ordre et puis on aura encore, si on respecte les délais et la durée des interventions on a encore un peu de temps pour faire une discussion.

#### 42) J. V. Louis;

Merci Président. J'ai un peu le sentiment, en cette fin de journée, fin de semaine, que tout a été dit, 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 c'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 de certains jeux d'ombre: d'un côté on voit à Madrid ces 18 États qui considèrent qu'il faut, je crois que c'est M. Moratinos qu'il a dit le plus clairement, s'il s'agit d'avoir **le traité constitutionnel plus**, donc avec un certain nombre

d'amendements et puis par ailleurs on lit dans la presse et l'on entend des discours assez différents, qui se résument: enrichir la première partie, y ajouter, le cas échéant, la deuxième partie peut-être seulement une référence à la Charte et pour la troisième partie il ferait l'objet, le moment venu, d'un protocole, qui ne changerait pas la nature juridique, mais il rendrait les dispositions de la troisième partie moins visibles et encombrantes, et ce qui signifie en clair que l'on abandonne la vision du traité constitutionnel, tel qu'il a été signé en novembre 2004, qui prévoyait un seul traité fondamental Constitution, une seule personnalité juridique, l'abrogation des traités antérieurs. Ici on distingue, donc, ce qui serait, entre guillemets, proprement constitutionnel, 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. On distinguerait donc cela du reste qui serait des amendements au traité qui resterait inchangé, parce que je crois que c'est bien de ça qu'il s'agit, c'est 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 que dans la solution, par exemple, qui a été exposée ce matin par M. Altmaier, tant qu'il n'est pas prouvé qu'il n'est pas possible, ça fait deux négations, de faire un protocole additionnel au texte constitutionnel, protocole qui pourrait porter sur des questions de gouvernance économique, sur la politique de l'emploi, politique sociale, et le sujet du moment, c'est-à-dire renforcer les dispositions en matière d'environnement pour tenir compte du réchauffement climatique et renforcer les éléments relatifs à la politique de l'énergie. Bien sûr on peut imaginer que d'autres points s'ajoutent à l'agenda, mais certains points qui sont avancés, comme, par exemple, l'autonomie financière supposerait une conversion qui me paraît assez difficile à réaliser 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 personnalités juridiques, un seul traité, abrogation des traités antérieurs, pour ma part, s'il n'en reste qu'un, je serais celui-là, essayer de défendre le traité constitutionnel, non pas que je le considère comme parfait, loin delà, mais il a réalisé un compromis et de toute façon la mise au point de la première partie 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. Je crois aussi si on veut faire un référendum, si on considère qu'il faudrait qu'il y ait un référendum sur un traité à portée constitutionnelle qu'on appellerait traité fondamental, j'imagine, parce que c'est un point sur lequel il y a aussi un accord qui s'est fait, c'est qu'il ne faut plus parler de Constitution, moi ça ne me gêne pas du moment que le contenu est là. Si ce traité fondamental se résume aux éléments de la première partie, malgré ce qu'on me disait tout à l'heure dans une conversation privée qu'il y a quand même en matière de PESC et d'espace sécurité, justice quelque chose nouvelle, je crois que dans l'espace liberté, sécurité, justice, je crois que quand même c'est difficile de mobiliser des gens, enfin la population, des citoyens, sur des thèmes institutionnels. Il faut pouvoir les déranger si on organise un référendum. Alors je crois qu'à cet égard, la question de savoir si on fait un référendum est très liée au point de savoir sur quoi on demanderait aux citoyens de se prononcer. Et ceci dit, il y a des propositions nouvelles qui sont formulées chaque semaine, semble-t-il, à côté de celle de Giuliano Amato, qui est parue dans la presse européenne et qui annonce un plan plus important, on voit toute une série de propositions qui ont été avancées et ce matin, on a déjà mentionné celle de M. Onesta, donc le vice président du Parlement européen qui appartient au groupe des Verts et qui propose, effectivement, la scission entre traité constitutionnel et un traité fondamental. Lui, il ne sacrifie pas la troisième partie, donc, il

prévoit qu'on va retrouver avec la conjonction du traité constitutionnel et du traité fondamental l'ensemble de la Constitution, mais il y a des propositions extrêmement, disons, audacieuses sur l'entrée en vigueur de la Constitution, prévoyant un référendum décisive avec, d'ailleurs, un certain pragmatisme disant que s'il y a des Etats, où selon leur Constitution le référendum décisive est impossible à réaliser, et bien on peut avoir un référendum consultatif dans ces Etats-là, ce qui, évidemment, laisse un peu rêveur. Alors, s'il y a une minorité, s'il n'y a pas unanimité en faveur du traité, il a aussi prévu la possibilité, dit-il, de se retirer en vertu de la Constitution elle-même, comment est-ce que la Constitution n'étant pas en vigueur, on peut invoquer la cause du retrait se trouvant dans la Constitution. Enfin, il y a une série de choses qui sur le plan juridique sont assez contestables dans le rapport Onesta à propos de l'entrée en vigueur, mais je voudrais aussi appeler l'attention sur un point que le projet Onesta dissimule quelque peu, en disant il n'y a pas de changement à la première partie. Et quand on voit ce qu'il propose pour l'article 3: c'est de supprimer tout ce qui concerne la politique économique, c'est-à-dire l'économie sociale de marché, la croissance non-inflationniste, la stabilité des prix en disant conformément à la politique économique, arrêtez selon la partie 3. Donc, il y a l'idée, peut paraître assez séduisante à première vue, la concurrence aussi d'ailleurs, l'idée ce serait en fait de se dire: la politique économique est arrêtée par le législateur, et ça ne va pas se trouver au niveau constitutionnel. En fait, je crois quand même qu'il s'agirait là d'un changement fondamental de la partie 1 et surtout dans la perspective où la partie 3 ferait l'objet de certains amendements postérieurs au traité par une Conférence intergouvernementale de révision normale, si je puis dire. Le professeur **Bogdan... (???)** fait l'autre jour une présentation de son rapport sur la Constitution au *Federal Trust* et il présente une idée assez originale pour un juriste constitutionnaliste du Royaume Uni: c'est qu'il considère, en se fondant sur Locke, 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 can not transfers the power of making clause to any other hands for it beeing delegated power from the people they how have it can not pass it to others (???)*.

Alors manifestement avant **M. Bogdan... (???)** on ne s'était pas rendu compte de ça en Grande Bretagne, tout à fait il y a eu un référendum en 1975, mais certainement pas pour des motifs constitutionnels, mais parce que le gouvernement travailliste, ayant considéré après son arrivée au pouvoir qu'il ne pouvait pas soutenir l'idée du retrait, a négocié certains éléments lui permettant de faire voter le référendum sur la participation, mais *l'European Community Law* de même que **l'acte ... (???)** de 1931 sur le statut du *dominions* avaient été voté par le Parlement britannique; jusqu'à présent, donc, on ne connaissait pas ce genre de point de vue. Ce qui est intéressant et ce qui montre parfois la confusion des esprits, en fait le professeur **Bogdan... (???)** est en faveur d'un référendum obligatoire européen, *European wide referendum*. Et qu'est-ce qui se passe s'il y a des Etats qui ont voté non? On fait un second référendum pour soit pour se rallier à la Constitution, après avoir vu qu'il y avait une majorité, dont le peuple se rallierait, soit le pays déciderait de se retirer. Ça me fait penser, d'ailleurs, à l'observation qui a été faite sur les référendums successifs, je crois que les citoyens ne sont pas tellement enclins à se voir convoqués toutes les six semaines, en dehors de la Suisse, pour affronter un référendum. Il y a rapidement des fatigues qui s'organisent. C'est d'ailleurs qui ont été très visibles dans les nouveaux Etats membres où l'on a vu que la succession de vote pour l'adhésion, pour le Parlement européen a fait que la participation par le fait même de la répétition diminue. C'est une hypothèse ce second référendum, soit une clause insérée dans le traité, appliquant celui-ci au seul pays ayant ratifié. Evidemment le traité ne peut pas entrer en vigueur. Tout ça pour dire que l'imagination est pour le moment au pouvoir, mais, en fait, on n'a jamais

encore trouvé autre chose que cette solution de procédure de l'article 82 du projet de traité Spinelli où on laisse ouvert ce qui peut se passer en cas de non ratification par la totalité. Je passe à un autre point qui est **le calendrier** qui a été fixé en juin 2006 et qui lie effectivement la solution, en tout cas la voie pour arriver à une solution, à un travail qui s'étend sur les présidences successives: la première étape, c'est la présidence allemande; comme vous le savez, il faut pour le deuxième semestre 2008 sous présidence française, que l'on sache où l'on en est et tout le monde pense bien sûr à la perspective des élections européennes. Je crois que l'une des grandes questions qui se pose, c'est de savoir, et ça a une incidence sur la substance, c'est de savoir si le calendrier est tenable ou si le calendrier n'est pas tenable; si on se dit que la Constitution est un but à long terme comme M. Sarkozy, que donc on peut remettre les choses importantes à plus tard, mais que maintenant il faut surtout avoir les clés pour avancer, on peut faire un petit traité, un mini traité, ou un traité spécifique dans un délai assez bref en négociant 2008; les ratifications en général dans une communauté à 15 ou à 12 il fallait quand même compter 15 mois ou 18 mois pour procéder à cela. Maintenant c'est un UE à 27, je ne sais pas si on considère que l'accélération de l'histoire est telle que l'on pourrait arriver à avoir des ratifications dans un délai plus bref, mais ce n'est pas indispensable dans la mesure où on pourrait imaginer que le référendum vienne avant les élections du Parlement européen, si jamais on organise ce référendum. Alors donc, je crois qu'il y a aussi un élément qui est fondamental dans ce débat que l'exclusion reste impossible. Tous ceux qui disent encore que les Etats qui votent contre, voilà, ils n'ont qu'à partir, d'abord ils n'ont pas envie de partir, et ensuite il n'est pas possible de les exclure. Une question qui se pose c'est celle de savoir s'il est possible de progresser sans la France. Junker, 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 donc, de même qu'on a pu faire la monnaie unique sans les Britanniques, certains pensent qu'on pourrait avancer sans la France, en tout cas c'est une perspective qu'il faut garder ne fût-ce que pour que les Français ne s'imaginent pas qu'ils sont, si c'est possible, le centre du monde. Et ceci, d'ailleurs, me fait penser aussi que, me fait dire qu'il serait important dans la perspective d'un arrangement quel qu'il soit sur le progrès institutionnel, il serait donc important de calmer le débat destructeur sur le rôle de la Banque centrale en France. J'ai déjà fait part de cette idée dans des conversations privées aujourd'hui, on a l'air de minimiser cette affaire, mais je crois que si on regarde la presse allemande, les déclarations pas seulement de la Bundesbank, mais de la chancellerie fédérale et de la presse en général, on s'aperçoit qu'il y a de véritables inquiétudes en France parce que c'est un de rares points il y a une belle concordance entre les deux principaux candidats 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 qui handicape, les exportations de l'Europe, de la zone euro; étrangement on nous dit que ça n'handicape pas les exportations allemandes, notamment bien sûr celles qui vont vers la France, mais que les problèmes de compétitivité qui sont ceux de certains pays de la zone euro, ne sont pas dus à l'euro, mais à l'absence ou à l'insuffisance des réformes qui ont été faites. Alors, 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 toujours porter atteinte à l'indépendance, mais...». Et dans le mais on ne sait pas très bien ce qui doit se trouver. Et ceci est important, à mon avis, dans la mesure où effectivement la collaboration franco-allemande, qui serait indispensable malgré qu'elle n'ait pas le même poids qu'elle avait dans une Union moins grande, ça handicape dans cette collaboration et ensuite ça risque de bloquer l'Allemagne dans des revendications tout à fait légitimes de la France de voir la gouvernance économique améliorée et donc dans la zone euro, en tout cas, et peut-être même dans l'Union dans son ensemble. Voilà, ceci

étant dit, j'avais pensé dire des choses sur les modalités et sur les questions plus procédurales, mais je crois que tout a été dit et donc j'en resterai là.

#### 43) A. Padoa-Schioppa;

Merci Monsieur le Président. 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 toujours plus de problèmes de ceux qu'il y avait au début, 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, qui vient de parler maintenant, avant de jeter le dessein plus ample de la Constitution, du traité constitutionnel, il faut y penser, il ne faut jamais oublier que 18 pays qui représentent les deux tiers 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, et en quelque sorte je pense que même dans la perspective du traité constitutionnel l'idée d'un référendum européen, qui représente énormément des difficultés aussi dans le décalage temporel, pourrait être une réponse justement aux déformations que la ratification nationale a montrées d'une façon très ouverte en France. Mais plus en général je pense que s'interroger sur les procédures et sur le caractère d'un référendum européen a une portée, c'est une question qui a une portée plus, disons, dilatée dans le temps, par rapport aux échéances des élections européennes de 2009. Là, d'après aussi l'analyse que M. Ladenburger nous a donnée, la perspective d'un référendum consultatif au niveau européen est difficile, elle présente les difficultés que nous avons entendues, mais à mon avis elle ne doit pas être abandonnée et 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 éclaircir, trancher quelques difficultés, disons 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, évidemment il faut se mettre d'accord sur la question, mais la question peut être tout à fait générale, une ou deux questions tout à fait générales; générales ça veut dire pas sur un texte mais sur une alternative fondamentale, par exemple: **croyez-vous que l'UE devrait décider les affaires d'intérêt communes et se faire bloquer par le veto ou dans le futur une majorité qualifiée devrait être suffisante pour avancer?** Nous savons tous que, les sondages nous confirment, même en France, même le jour après le référendum, qu'il y a une majorité favorable à la progression de l'Union en ce qui concerne la défense, la sécurité, la politique étrangère, c'est les deux tiers et ce sont des sondages tout à fait fiables, alors le vrai problème, c'est de faire à un moment donné de donner la voix à ces deux tiers des européens qui veulent arriver jusqu'au bout. C'est ça le problème et évidemment la difficulté c'est de vaincre la résistance des classes politiques qui n'aiment pas la perspective de perdre cette image de souveraineté qu'ils ont dans les faits déjà perdue depuis longtemps et qui leur permet de considérer que la politique étrangère est encore de la France, de l'Italie, de la Belgique, de l'île de Malte, etc. L'île de Malte est plus innocente. Donc, je pense que ça vaut la peine de travailler même encore plus longtemps pour imaginer une procédure qui concerne un référendum consultatif européen, puisque le moment donné ça sera peut-être une

stratégie essentielle. Puisque le vrai problème qui est au fond, et qui n'a pas été résolu absolument par le traité constitutionnel, est l'article 443, est **la procédure de modification, d'émendation de la future Constitution, des futurs traités**. Il a été dit, justement, et nous le savons tous que dans le domaine du droit international, la coutume, large partie des traités est qu'il suffit d'atteindre un certain niveau de ratification pour que le traité entre en vigueur, parfois pour tous, parfois seulement pour ceux qui l'ont ratifié; nous savons tous que les Etats-Unis ne seraient peut être pas nés si à la Convention il n'y avait pas la règle que les 9 sur 13 ratifications étaient suffisantes. Or, à un moment donné 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 se pose même au sujet du résultat d'un référendum européen parce qu'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 long ou si l'on veut aller jusqu'au bout; et je ne suis pas sûr que l'histoire nous donne encore des temps très éloignés pour décider ça. L'histoire marche. J'espère que le référendum français n'est pas le début d'une marche en arrière; il est possible, nous ne le savons pas: le moment est en effet dramatique. Un des espoirs est que l'état de crise aide, mais il faut dire aussi que les anticorps qui se sont développés après le non français et hollandais ne sont pas si forts, ceci est tragique. Je m'attendais à une réaction plus forte, ceci pourrait être le symptôme d'une faiblesse, j'espère me tromper. Dans tout le cas les prochains mois seront décisifs, parce que je pense aussi que si le traité constitutionnel qui a des faiblesses énormes, énormes, ne passe pas, ça sera un pas en arrière qui 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, l'attitude du gouvernement allemand semble décidé à ne pas laisser tomber, et la perspective d'un référendum est importante, elle ne doit pas être à mon avis abandonnée.

#### 44) L. Serena Rossi;

Merci beaucoup. En effet, presque tout a déjà été dit, mais je voudrais poser une question: est-ce qu'on veut un référendum sur le traité constitutionnel pour sortir de la crise ou pour en déclencher une? Parce que, en effet, je crois qu'il faut distinguer la question du référendum en général et d'un référendum sur le traité constitutionnel. Un référendum en général *de iure condendo* je suis tout à fait d'accord, c'est le moment d'y réfléchir et de prendre des initiatives pour une mobilisation populaire majeure; on a déjà examiné avec M. Ladenburger et M. Esposito des différents modèles, je voudrais ajouter que un rôle important pourrait l'avoir le Parlement européen, la société civile, s'il y a le temps je dis quelque chose sur cela après. Mais en revenant à la question que j'ai posée avant, si on veut «sauver» la Constitution, je crois que la stratégie allemande, qui a été illustrée ce matin par M. Altmaier, c'est beaucoup plus efficace qu'un référendum. Pourquoi? Parce que, en effet, il y a avant tout une date, la date de 2009 ne peut pas être, à mon avis, la date d'un référendum, c'est trop tard, parce que pour 2009 nous avons besoin d'un nouveau traité en vigueur qui modifie la composition de la Commission. C'est que quelque chose qui est très importante, très vitale pour les Etats membres. Vous savez que le traité actuel, 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 de Nice avant 2009, ça veut dire que la prochaine Commission élue par Parlement ne peut pas être de 27 membres, parce que ça serait illégal, ça serait contraire au traité. Il y a la nécessité de modifier le traité avant 2009. Et c'est pour cela que les Allemands maintenant cherchent une Conférence intergouvernementale très courte, qui va modifier, incorporer cette nouvelle composition de la Commission. Donc, si je pense aux temps techniques d'un référendum sur la Constitution qui prévoit une modification du nombre des commissaires, je trouve que pour être en vigueur en 2009 on n'a pas le temps, parce qu'il devrait être avant tout négociés les contenus sur ce point, puis quelque chose doit être changée parce que la France ne peut pas accepter le même traité, donc une négociation, après des modifications, peut-être des Constitutions nationales, mais de tout façon du référendum national et après la ratification des Parlements nationaux parce que même s'il y a des référendums nationaux, les Parlements nationaux doivent quand même ratifier le traité de modification. Donc, je crois qu'il n'y aura pas le temps, si quand je crois la priorité politique pour certains Etats est la composition des la Commission. Et ce sont, justement, les Etats moins européistes qui ne veulent pas perdre leurs chaires à la commission: le Royaume Uni, la Pologne etc. Mais à part ce détail technique, il y a aussi un côté politique qui est très important. Est- ce qu'on veut, je me demandais, déclencher une crise, parce que si je pense à un référendum sur le texte du traité constitutionnel ou sur un texte semblable, je trouve soit des problèmes du point de vue juridiques soit des problèmes du point de vue politique. En effet, si on doit faire une sorte de *classificat des options* sur le destin du traité constitutionnel on peut imaginer la meilleure, c'est-à-dire un traité constitutionnel qui est accepté par le peuple européen, une hypothèse, disons, moyenne, un traité constitutionnel qui est accepté par une Conférence intergouvernementale et la troisième, c'est-à-dire une sorte de cauchemar, un traité constitutionnel qui est rejeté par plusieurs peuples des Etats membres. On ne peut pas être sûr que si on fait un référendum sur le traité constitutionnel soit beaucoup d'Etats membres soit les peuples de certains Etats membres qui n'ont pas ratifié, mais aussi les peuples de certains Etats membres qui ont déjà ratifié, ne vont refuser la Constitution. C'est un pari, c'est un pari dangereux entre, je dirais, le *first best* et le *first worst* tout en laissant à côté les *second best*. Si la Constitution, une Constitution rejetée par les Etats est toujours une victime noble, qui conserve sa valeur morale et paradigmatique, comme elle a été pour le projet Spinelli, tandis que si elle était effacée par la rage populaire, populiste, ça ne sera pas seulement une telle Constitution en péril, mais l'idée même d'une Constitution européenne. Je crois qu'il y a un risque sérieux si on fait un référendum sur le traité constitutionnel d'une **polarisation**, c'est-à-dire il y a aura des Etats membres légitimés à dire nous voulons la Constitution parce que notre peuple a voté pour, mais il y aura aussi d'autres Etats membres qui seront aussi légitimés d'un point de vue politique à dire notre peuple l'a refusé. Je crois que si on veut déclencher une crise et ça c'est la bonne voie, mais je crains qui veut déclencher la crise se fonde sur une illusion, l'illusion qu'on puisse imposer aux Etats qui refusent la Constitution de sortir de l'Union actuelle, dans une sorte de chantage *take it or leave it*, mais je crois que les Etats eurosceptiques n'ont aucun intérêt à quitter l'Union et il n'y a aucun moyen de les obliger à faire ça. Seules des élites fortement européistes pourraient présenter aux électeurs un tel chantage, tout ou rien, mais comment imaginer le gouvernement polonais de 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 la Constitution? Oui bien sûr, il y a l'autre chemin, les Etats disent oui pour eux sortir en bloc, c'est ça probablement l'idée de qui veut déclencher la crise, mais

je ne vois pas maintenant Merkel ou d'autres chefs des Etats de l'Europe prêts à cette option, peut-être l'Italie, l'Espagne, le Luxembourg, mais on ne peut pas faire une Union entre des minorités. Ce crois que, en effet, il faut étudier des moyens pour stimuler l'initiative populaire, je crois que l'idée des fédéralistes, la pétition d'un million des signatures c'est une bonne idée, parce que le dialogue populaire, la démocratie et aussi les débats sont très importants, je crois aussi que le Parlement européen pourrait jouer un rôle important, il pourrait stimuler des débats et aussi peut-être des consultations informelles. Je pense aux élections primaires promues par les partis politiques nationaux; évidemment ce sont des élections qui ne lient que les personnes qui ont participé, les Etats ne sont pas liées, mais ce seront des formes de démocratie populaire que, si le Parlement européen a l'envie de promouvoir pourrait être important. En plus, si on pense à des consultations comme ça, informelles, populaires, autoconvoquées, si l'on veut, on a l'avantage que, évidemment, la participation à cette élection sera surtout de ceux qui croient dans l'Europe. Donc, les résultats seraient assez généreux, je crois, beaucoup plus qu'une consultation nationale promue par le gouvernement et par les Etats. Merci

#### 45) 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 et donc ce n'est pas le référendum qui provoque la crise, mais les fédéralistes posent la question du fait que 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 temps, 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 était 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, à des Constitutions (???) soumis éventuellement à référendum dans lequel il y aurait une modification des règles avec un nombre de commissaires moins que le 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 ou il y a une série d'éléments qui n'ont pas été clarifiés encore ce matin et aujourd'hui 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.

#### 46) G. Montani;

La discussion maintenant c'est beaucoup sur la signification politique de la Constitution face à la construction de l'Europe aujourd'hui et les difficultés de surmonter la difficulté, on a parlé de la crise, nous sommes dans une crise, mais on ne doit pas déclencher une crise encore plus grave. Et bien, je voudrais faire 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 traité de la Communauté européenne de défense, on a eu une grave crise et après la crise on a abandonné le projet de **la CED**, de l'Europe du traité de la CED et on a bâti le Marché Commun; on a pris une autre voie. Après on a eu une autre, et ça c'était la première tentative de donner une Constitution à l'Europe, parce que le traité de communauté politique européenne était un traité de Constitution européenne, ça c'était la première tentative de donner une Constitution à l'Europe. On a eu une deuxième tentative de faire une Constitution à l'Europe, c'était la tentative de **Spinelli** dans le Parlement européen en 1984, quand on a eu le refus des gouvernements de passer à la ratification du projet du Parlement européen, on a fait un autre projet, c'était le projet de '92, projet Delors etc., il y avait un autre espoir. Maintenant les Français et les Néerlandais ont rejeté le projet de Constitution européenne, mais **il n'y a pas d'alternative.** Je pense qu'il n'y a pas d'alternative sur, on est en train de discuter quoi faire, mais il n'y a vraiment pas d'alternative, pourquoi? Parce que je pense nous sommes dans un couloir, et il faut sortir. Il y a une **stratégie eurosceptique**, si vous voulez, la stratégie des Anglais et de tous les eurosceptiques c'est qu'on peut maintenir l'Europe comme elle est; on va élargir l'Europe; la Grande Bretagne est en faveur de l'entrée de la Turquie, on maintient les Institutions comme elles sont, mais alors il est certain que les Institutions comme elles sont ne peuvent pas évoluer vers l'union politique. Et il y a, je pense que là il faut voir, ceux qui veulent aller en avant, avoir une Europe politique, avoir une Europe qui est capable d'agir dans le monde, avoir une politique étrangère, une politique économique face à la globalisation, face à la Chine, aux grands problèmes mondiaux, **les européistes** veulent avoir une Constitution européenne. Et alors je pense que l'idée

d'un référendum européen c'est une idée pour relancer pour donner du courage, ça c'est l'attitude que nous avons comme fédéralistes, donner du courage au Parlement européen et aux pays comme l'Allemagne, comme l'Italie et même un certain côté de la France, parce qu'il y a un certain nombre de Français désormais qui reconnaissent, 70% des Français qui disent que il faut avoir une Constitution européenne; alors donner du courage à ceux qui veulent avoir une Constitution européenne, qui veulent aller en avant pour aller en Europe. Je pense que ça c'est le problème; les solutions, s'il y a la volonté politique les solutions juridiques peuvent être trouvées, s'il n'y a pas de volonté politique, il est très difficile. Je pense que ce n'est pas difficile de faire un référendum européen, ce n'est 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 surtout dans le Conseil européen. Je pense que le point capital c'est que **dans le Conseil européen** il y aura une bataille politique très difficile. Je voudrais rappeler que quand on a fait la bataille pour avoir **l'élection directe du Parlement européen**, je me rappelle c'était en '75 à Rome, il y avait le Conseil italien qui avait la présidence et je me rappelle qu'on a eu une journée très difficile dans laquelle la Grande Bretagne sans doute et il me semble le Danemark, ont voté contre. On a eu une décision à la majorité des pays et M. Moro est sorti vers minuit pour nous dire, aux fédéralistes qui étaient là pour demander l'élection directe du Parlement européen, on a l'élection directe du Parlement européen. Après la Grande Bretagne a changé d'avis, a voté contre, mais après on a changé d'avis. Je pense qu'on est face à une situation semblable: nous sommes dans une situation dans laquelle **dans le Conseil européen on doit avoir une rupture** et quelques pays doivent aller en avant.

#### 47) D. Sidjanski;

Si vous me le permettez je voudrais quand même faire quelques observations sur la Constitution telle qu'elle existe parce qu'on discute comme si c'était au fond la seule solution et comme si on devait accepter le texte tel qu'il est, puisqu'il a été mis en doute par deux pays fondateurs de la Communauté européenne. La première question était posée tout à l'heure par notre collègue concernant les membres de **la Commission** et je trouve personnellement que la solution qui figure dans la Constitution et qui prévoit changement, n'est-ce pas, est une solution qui n'est pas conforme à ce que nous prévoyons pour l'avenir de l'UE. C'est une solution de rotation qui est absolument mauvaise, égalitaire, je veux bien égalitaire, mais si dans cette rotation vous n'avez pas les 4 ou 5 pays importants et bien la Commission va perdre le peu de poids qu'elle peut avoir aujourd'hui. Donc, il y a des solutions d'autre type et je trouve que au moins nous ici, qui essayons de réfléchir, je me souviens la solution proposée par Prodi, par exemple, d'un cabinet à l'intérieur de la Commission de 7 ou 9 membres de cette Commission avec les autres. Il y a d'autres formules qui sont tout à fait possibles, mais je pense que cette rotation égalitaire est à peu près la catastrophe pour la Commission. Deuxième point, c'est **le Conseil**. Vous le savez parfaitement que la proposition avait été faite de faire la séparation des pouvoirs de ce Conseil, de ne pas considérer comme vraiment la bible ce Conseil qui a à la fois le pouvoir exécutif, qu'il partage souvent avec la Commission, et qui a le pouvoir législatif avec le Parlement européen. C'est une évolution qui est prévue mais n'empêche que c'est dans le Conseil qu'on va concentrer les deux pouvoirs totalement différents. Et je trouve que ceci pour l'avenir de l'Union aussi est à la limite de l'absurdité. Troisième problème est celui que j'ai mentionné à propos du **ministre des Affaires étrangères**. Le ministre des affaires étrangères se partage: il est vice président de la Commission, il est président du Conseil des affaires étrangères, c'est très bien, parce qu'il remplace le commissaire des relations

extérieures et M. Solana, donc il fusionne ces deux personnages, c'est important mais au même temps il est dans une ambiguïté parfaite, c'est-à-dire qu'il se trouve entre les deux loyautés, vers quelle va-t-il pencher: vers le Conseil des affaires étrangères, la Commission; et comme c'est lui qui propose, il peut faire des propositions aussi avec la Commission, d'après le traité, mais en principe c'est lui qui propose. La Commission n'est pas engagée et mon argument sur ce point, du point de vue de la démocratie et du contrôle, c'est que dans ce cas-là de nouveau on échappe au contrôle du Parlement européen, car la proposition n'étant pas faite par la Commission, qui est la seule responsable devant le Parlement, on est de nouveau retombé avec un petit progrès, je ne dis pas le contraire, mais on retombe quand même dans cette échappatoire face au contrôle parlementaire. Enfin, évidemment **la question des ratifications**: est-ce qu'on va continuer dans cette voie, qui est engagée là pour les ratifications à l'unanimité, ne faut-il pas au moins dans nos cercles réfléchir sérieusement et proposer quelque chose et c'est dans ce sens là que je pense que cette réunion est importante, parce que même si on ne croit pas à 100% au référendum on espère qu'il poussera à la réflexion. On va se demander: mais enfin quelles sont les solutions, d'ailleurs l'un ou l'autre d'entre nous a commencé à réfléchir: que se passera-t-il si ce n'est pas l'unanimité mais la majorité qualifiée par exemple pour les ratifications, que deviendront les autres membres. Mais ce sont des questions fondamentales. Alors si on accepte telle quelle la Constitution, moi personnellement après tout ça je suis très déçu parce qu'on n'a pas pris le bon contour ni la bonne direction.

17h15-18h00 – *Conclusions*

#### 48) J. Ziller;

Mes collègues à l'Institut ont l'habitude de m'entendre citer Guillaume le Taciturne «il n'est point nécessaire d'espérer pour entreprendre d'y réussir pour persévérer». Comme je le cite trop souvent, maintenant je me réfère à quelqu'un d'autre, c'est un dessinateur français, le créateur du Petit Nicolas, rien à voir avec Sarkozy évidemment, Sempé, qui a fait parmi ses nombreux albums, deux albums que j'aime beaucoup parce que l'un s'appelle *Rien n'est simple* et l'autre s'appelle *Tout se complique*, que c'est un peu ce qu'on a eu aujourd'hui les relations sur le référendum. Je vais partir d'un point qui a été rappelé tout à l'heure je crois par Guido Montani, les référendums sont là. Ils sont là, ils sont inévitables, en tout cas ils sont inévitables si on veut faire quelque chose qui change la situation des traités actuellement en vigueur. Du point de vue juridique, mais ce n'est pas le plus important, du point de vue juridique, comme ça a été rappelé, à partir du moment où il y a quelque chose qui ressemble à un transfert de souveraineté, il faut un référendum en Irlande, il en faut peut-être au Danemark, ça dépend de la majorité parlementaire, de l'humeur de la classe politique et de beaucoup d'autres choses, il en faudra peut-être un en Slovaquie aussi, parce que je vous rappelle, j'en suis désolé mais c'est comme ça, il y a deux Etats qui disent avoir ratifié, mais qui n'ont pas ratifié: l'Allemagne et la Slovaquie parce que dans tous les deux cas il n'y a pas encore le feu vert de la Cour constitutionnelle et 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 était suffisant. On peut dire après tout tant pis, mais il faut dire qu'il y a déjà cette contrainte juridique pour un certain nombre d'Etats. Je ne crois pas que cette contrainte juridique

soit si importante que ça, après tout les Constitutions ça change (??), pas toujours facilement, la plus difficile à changer c'était la danoise, c'est sûr; l'irlandaise il faut un référendum pour la changer comme on sait. Ce qui me paraît beaucoup plus important c'est que il y a des engagements politiques. En réalité je crois que c'est une contrainte beaucoup plus difficile à surpasser et on le voit bien à l'heure actuelle, y compris aujourd'hui il y a une question comment faire pour ne pas avoir de référendum. On peut se permettre de dire ça ici, mais si on dit ça avec la presse, vous voyez immédiatement l'effet que ça fait. Nous, ça nous est égal, moi je ne suis pas candidat à une fonction électorale, je ne l'ai jamais été, je crois que je ne le serai jamais, après tout ça n'a pas d'importance, mais je me mets à la place des hommes politiques qui imprudemment très souvent promis à référendum, à commencer par Tony Blair, on voit bien ce que ça donne en Grande Bretagne: 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 de Constitution écrite et que le référendum qui est prévu, qui était prévu au Royaume Uni, je dis qu'il était prévu parce que ce projet de loi n'est pas encore mort, il a été adopté deux fois et on l'a arrêté à la troisième lecture. Il s'agissait d'un projet de loi qui était la loi modifiant pour la tantième fois *l'European Communities Act* de 1972 et qui prévoit que les modifications du *European Communities Act* n'entreront en vigueur qu'après un référendum. Ce qui fait qu'un juriste avec beaucoup d'imagination pourrait dire: le Royaume Uni peut ratifier le traité constitutionnel sauf qu'il ne s'appliquera pas dans l'ordre interne ce qui est évidemment une chose impossible. Donc, **les engagements politiques** sont, je crois, le grand problème et il y a deux manières d'essayer d'y répondre: l'une qui est celle que l'on recherche, semble-t-il le plus souvent, je ne parle pas de ceux de la journée d'aujourd'hui qui est de dire mais trouvons un traité qui n'ait pas besoin d'être ratifié avec très souvent des contresens juridiques entre ce qui est ratification et ce qui ne l'est pas. La question est de savoir pour cela si dans tel ou tel Etat membre un traité peut être ratifié sans autorisation, sans référendum, parfois simplement sans autorisation parlementaire. L'autre voie, et c'est quand même l'un des éléments qui ressort aujourd'hui, c'est de dire mais s'il faut des référendums, cherchons un référendum européen. Certains d'entre nous disent le référendum comme instrument n'est pas démocratique et si je voulais aller au bout du raisonnement de **Renaud Dehousse** tout à l'heure, c'est vrai que les référendums poussent à l'expression de populisme, mais aussi l'élection présidentielle en France. C'est vrai que, personnellement si on pouvait abolir l'élection présidentielle au suffrage universel direct, je l'abolirais, je ne crois pas que c'est une bonne chose pour la France, mais aussi l'élection parlementaire en Autriche, et là je commence à me poser des questions: est-ce que de fil en aiguille on n'arrive pas à abolir toutes les élections. C'est une question d'opinion et je respecte parfaitement celle de Renaud, il a raison de mettre le doigt sur tous les dangers du référendum en tant qu'instrument. Ce qui me paraît extrêmement intéressant dans ce qui a été dit aujourd'hui, c'est ce que **Andreas Auer** a si bien développé, c'est-à-dire de distinguer le caractère adapté si ce n'est légitime de référendum en matière européenne en disant pas de problèmes pour un référendum dans un Etat qui veut adhérer, alors qu'il y a énormément de problèmes pour un référendum de modification de textes qui nous régissent actuellement et également pour l'élargissement. J'ai été très séduit par la manière dont il lie cela à la responsabilité puisque, en fait, c'est bien l'argument, si un référendum dans un Etat candidat est négatif, c'est la population de cet Etat candidat qui en supporte seul ou à peu près les conséquences. Je ne sais pas si on bénéficierait plus de l'argent norvégien qu'on a de toutes les façons si les Norvégiens étaient dans l'Union. Donc je crois que la question du lien avec la responsabilité est très nette et il me semble que ce qui se passe depuis un an et demi maintenant le démontre totalement, surtout si on le compare avec ce qui s'est passé pour l'Irlande et pour le

Danemark. Si on laisse de côté le fait qu'il s'agit de petits Etats membres, d'Etats qui n'étaient pas fondateurs, tout cela, la grosse différence c'est que ce qui s'est passé immédiatement après le référendum. En **Irlande** et au **Danemark** il y a eu une attitude, dans des circonstances différentes qu'elles consistaient immédiatement à chercher quels étaient les problèmes pour ces deux pays, à trouver une solution. En **France** et aux **Pays Bas** tout ce qu'on a vu c'est: le peuple souverain a tranché, on ne sait toujours pas ce qu'il a tranché, mais il a tranché et au bout d'un an et demi il me paraît effectivement impossible - il y a un an encore j'écrivais, j'ai publié quelque chose qui était le **scénario Altmaier** de ce matin, qui était la solution qui me paraissait encore faisable. Aujourd'hui après un an et demi où dans ces deux pays on a dit le peuple souverain a tranché, il devient extrêmement difficile de revenir avec le même texte et on voit beaucoup de nos hommes politiques qui n'osent pas dire il n'y aura pas de référendum; alors s'il n'y a pas de référendum ça s'appelle d'abord un mini traité, maintenant un traité ordinaire et ce n'est pas une différence sémantique, si on cherche ce qu'il y a derrière, c'est effectivement tout à fait autre chose. Je crois que là on a quand même un problème qui est important: qu'on aime ou qu'on n'aime pas le référendum, mais il me semble plus positif d'avoir l'approche d'Andreas Auer qui est de dire le référendum n'est pas en soi antidémocratique, au contraire il peut être extrêmement démocratique, mais il n'est pas adapté à une situation qui est celle de la révision des traités ou de l'intégration de nouveaux membres. Ça nous amène au deuxième point qui est le référendum européen et là ce qui m'a le plus séduit, c'est la division à 4 que nous a présentée **Clemens Ladenburger** qui rejoint un petit peu la division en deux scénarios de **Frédéric Esposito**, et de bien distinguer ce que on peut vouloir ou pas vouloir c'est une question de goût, mais qui est tout à fait impraticable maintenant qui est le référendum européen décisoire ou consultatif, le grand scénario parce qu'il y manque tous les ingrédients pour avoir ce référendum il faudrait une révision des traités et ça sera peut-être pour la prochaine, il ne me semble pas que ça soit pour la révision actuelle. Donc, j'aurais tendance, sur la base des discussions de la journée, à me **concentrer uniquement sur le petit scénario**, comme dirait Frédéric Esposito, **surtout les référendums nationaux coordonnés**. Et dans ce que nous avons vu il y a la première question qui est l'objet du référendum et peut-être qu'on n'a pas assez insisté, mais ça me paraît important à rappeler surtout à la lumière de ce que me disait Andreas Auer: les référendums qui porteraient sur les amendements des traités et les référendums sur l'élargissement. Ce n'est pas l'ordre du jour maintenant, justement parce que la Commission dans la mesure où elle peut geler le processus dit à l'heure actuelle pour le moment pas d'autres élargissements avant une réforme institutionnelle. Par la suite la question pourra se reposer et je dois dire qu'étant citoyen français, étant juriste, étant constitutionnaliste européeniste, je suis effectivement très inquiet de cet article qui est déjà en vigueur, c'est assez remarquable que la révision du 28 février 2005, qui était donc avant le référendum en France, prévoit certaines dispositions qui n'entreront en vigueur qu'une fois le traité constitutionnel approuvé mais d'autres justement une qui est que le référendum aura lieu sur l'élargissement, il faut dire après la Croatie, c'est un problème. Et ici en tant que citoyen et juriste français l'idée qu'il puisse y avoir une sortie par le haut en disant «oui, pourquoi pas un référendum sur l'élargissement», mais dans ce cas-là un référendum européen me séduit d'autant plus que ce n'est pas dans l'immédiat, c'est pour plus tard et toutes les objections que l'on peut faire me semble-t-il justement au fait que les électeurs français, ou même le peuple français, si on aime bien les grands mots, ne peut pas décider tout seul si le peuple turc ou le peuple suisse, va rentrer dans l'Union tombe, paraît-il, si on dit sur l'ensemble du peuple de l'Union actuelle, là pourquoi pas (???). Donc, bien qu'on n'ait pas approfondi cette piste, c'est une piste qui me paraît intéressante à maintenir pour un avenir plus

lointain. Je pose ensuite la question de **la question qui est posée**, et curieusement c'est là dessus qu'on a passé peut-être le moins de temps, ou on pourrait à l'avenir, si ça n'a pas jamais été fait, faire un travail intéressant sur les questions posées à l'occasion des différents référendums qu'il y a; on l'a un peu vu avec **le référendum d'indirizzo**, vous avez un mot merveilleux que on n'arrive pas, j'en parlais avec **Stefano Bartolini**, on arrive pas à le rendre en français, et encore moins en anglais, peut-être en allemand, en cherchant bien. Le référendum *d'indirizzo* italien est intéressant, c'est tout à fait autre chose que la question française: «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 question 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 implique les réponses et ce qu'on peut faire, en cas de oui c'est facile, en général, mais en cas de non et là dessus il y a quand même des expériences, de temps en temps on est contents d'être français et professeur de droit constitutionnel, c'est qu'on a une bonne expérience en **France** en 1945-46, ça fait longtemps, quand il s'agissait d'adopter la nouvelle Constitution française on a eu une série de référendums avec des étapes: si vous votez non on aura telle procédure etc. etc. Là, ce sont des choses qu'on a pas le temps de faire d'ici 2009 mais qui méritent d'être certainement approfondies. L'intervention de la Cour de justice européenne, certainement, mais là aussi il faut une réforme des traités, pour le moment on ne peut pas lui soumettre la question pour avis consultatif. Les **modalités du référendum**, on en a parlé, je ne veux pas reprendre tout ce qui a été dit, mais je voudrais rajouter une petite provocation **sur la base juridique** en cherchant quelle base juridique. Il y en a peut-être une mais qui marcherait dans une seule hypothèse qui est, il faut le dire, tirée par les cheveux: ça serait d'utiliser l'article 190 paragraphe 4 du traité de la Communauté européenne actuelle, c'est-à-dire la base juridique concernant l'élection du Parlement européen; les modalités d'élection du Parlement européen. C'est tirée par les cheveux mais ça pourrait peut-être être une base juridique s'il s'agissait d'une seule hypothèse, c'est le référendum européen à l'occasion de l'élection du Parlement européen. Je vous le disais c'est une provocation et elle est tirée par les cheveux. Ça m'amène à la question qu'harmoniser et là aussi on peut chercher très loin, mais la première chose, c'est de voir ce qui est harmonisé pour l'élection du Parlement européen ou non et ça simplifie plutôt les choses. On sait ce qui est harmonisé, on sait ce qui n'est pas harmonisé; évidemment pour un référendum il faudrait aller un peu plus loin, on n'a pas de circonscriptions électorales, on n'en a pas besoin, mais il faudrait avoir sans doute une clarté sur les conditions de validité, qui ne sont pas forcément un quorum, mais les conditions de validité du référendum. Ce qui me paraît évident, c'est ce qu'on a dit, il faudrait harmoniser la question, la date et sans doute quelques éléments, mais c'est le plus difficile, des modalités de campagne; je suis très sceptique à l'égard de toute tentative et il y a des choses qui se passent du côté de la Commission en ce moment sur la communication, mais tout ce qui conduirait à essayer de renforcer les obligations de communiquer d'une manière ou d'une autre est extrêmement difficile. Ce qui a été rappelé par tout le monde, c'est que dans la situation actuelle **l'initiative ne peut venir que du Conseil européen**. Ce que nous avons un peu discuté, mais peut-être d'une manière moins précise, c'est **la question du calendrier**. Une première hypothèse a été examinée, on a vu les avantages, les inconvénients, c'est le lien entre l'élection au Parlement européen et le référendum et à part le fait que ça coûte moins cher, je crois que c'est sans doute difficile de démontrer le contraire, en termes financiers et d'organisation, il est vrai que sur le reste ce sont des paris, mais pour quelques-uns qui disent ça va augmenter encore la pression sur l'éparpillement, on pourrait dire exactement le contraire: au fond si on a le même jour la possibilité de voter oui à une Constitution, mais pour l'extrême gauche, ou

l'extrême droite ou l'extrême centre, peut importe, ils agiront dans le cadre de cette Constitution. Là ce sont des paris qui appartiennent évidemment aux politiques. Comment tout cela peut-il s'appliquer aux problèmes actuels, à la crise actuelle. J'ai été parmi les nombreuses réunions un peu partout en Europe, là dessus il y a deux semaines à **Madrid** et nous étions invités par un Parlementaire européen très connu, c'était un groupe de juristes comme celui-ci, à **être politiquement incorrects mais juridiquement impeccables**, et ça je crois que c'est très important, ça se relie un peu à la question de toutes les solutions qui consistent à dire et bien il n'y a qu'à expulser les Britanniques, les Français, les Hollandais, ce n'est pas si facile que ça dans la situation actuelle. Et je crois qu'il faut absolument se rappeler que, évidemment nous ne sommes pas en 1787 aux Etats Unis pour toutes les raisons qu'on veut, nous ne sommes pas non plus en 1954, ça a été rappelé, mais pour une autre raison. Je fais une petite parenthèse: ce que je trouve choquant pour 1954 et qu'on retrouve dans les deux référendums de l'an dernier, c'est que le Parlement français en 1954 ne s'est pas prononcé sur le traité CED, le Parlement français a adopté à la majorité d'une voix, il a adopté une question préalable sur laquelle il n'y avait pas lieu de discuter, ce qui fait qu'on a vraiment la pire des situations: un Parlement a refusé une avancée sans aucun argument. Enfin, on n'est pas en 1954, pourquoi est-ce important? Tout simplement parce que j'ai souvent l'impression que c'est oublié dans certaines propositions: **il ne s'agit pas 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**. Si on crée autres choses, c'est une autre hypothèse, mais je pense que la plupart ou si non tous dans cette salle nous le savons, mais tout le monde ne le sait pas même dans ceux qui font des propositions en ce moment pour la remplacer ou faire avancer le texte. Alors, est-ce que la possibilité d'un référendum s'adapte à ceux que nous allons avoir, à ce que nous avons. Ça dépend évidemment du type de texte. **Si on laisse de côté l'hypothèse présentée par Peter Altmaier** comme je disais il y a un an que je pensais que c'était praticable maintenant j'ai les plus grands doutes, toute autre hypothèse signifie qu'on a un autre texte que le texte actuel. Cela veut dire, qu'on le veuille ou non, que partout **il faut refaire une procédure d'autorisation de ratifier**; je ne pense pas, ou alors peut-être qu'il y a un Etat que je connais mal, où on pourrait avec un texte qui est même dans sa forme qui retient la substance, mais qui change le reste, on pourrait dire on a déjà ratifié; non il y a là une confusion entre la modalité de ratification et le fait qu'on ratifie. Donc, de toute façon, on se retrouve avec notre problème de référendum qui devrait avoir lieu en Irlande et au Danemark, qui n'ont pas encore eu lieu, tant mieux ça, ce n'est pas une économie. On a le problème du Portugal qui a été signalé pour une autre question ce matin: la raison pour laquelle il n'y a pas de référendum au **Portugal**, c'est peut-être un peu, je parle pour eux sans les avoir interrogés, parce que les dirigeants portugais ont peur d'un nouveau référendum négatif. Mais c'est beaucoup, et ils le disent tout à fait officiellement pour la raison qui fait que des Cours constitutionnelles slovaque et allemande ne veulent pas se prononcer. Pourquoi dépenser de l'argent pour faire une campagne électorale sur un texte, qui ne va peut-être pas entrer en vigueur et donc on a, il ne faut pas l'oublier, tous ces pays où il y a des promesses et c'est là que la question se pose. Peut-être qu'on trouve une solution pour ne pas avoir de référendum dans un certain nombre de pays, très bien je souhaite quand même aux politiques qui prendront cette décision d'avoir une bonne argumentation, en particulier si on se dirige vers un texte aussi semblable que possible du texte actuel, c'est difficile. Tous les eurosceptiques de France et de Navarre mais peut-être aussi l'Espagne commencera à dire on vous ressert du vieux vin dans de nouvelles bouteilles: ça sera le même argument pendant le référendum. S'il y avait un référendum sur un texte nouveau, toutes les difficultés ont été signalées et ce qui me paraît le plus important ce sont les questions de calendrier,

parce qu'on a bien vu: une base juridique utile c'est uniquement, appelons comme on veut, **une décision du Conseil européen**, quel que soit sa qualification, mais il faut le temps de la transformer dans les Etats membres dans certains c'est très facile, la situation juridique est là, il faut certainement adapter au moins une série d'actes parlementaires peut-être des actes législatifs, dans d'autres il faut vraisemblablement une révision constitutionnelle, mais en France une révision constitutionnelle c'est parfois plus rapide que l'adoption d'un décret. Dans d'autres pays ça peut aller différemment. Je ne crois pas que ce soit ça vraiment la question. La question, c'est de savoir si on a le temps d'organiser les modalités et ça nous ramène à la question du calendrier, que je signalais tout à l'heure. Il n'est pas évident que l'unique solution, si on dit qu'il faut un référendum européen, et là j'ai à l'esprit évidemment le référendum coordonné, certainement pas un référendum totalement européen; si on arrivait à une solution, où le Conseil européen dit nous nous mettons d'accord pour avoir le référendum le même jour et nous nous mettons d'accord sur la question à poser et un certain nombre d'éléments, il n'est pas dit d'abord que ce référendum doit nécessairement avoir lieu après la signature. On a le précédent danois, ce serait peut-être aventureux de refaire comme en '86, c'est-à-dire on va faire un référendum avant la signature parce que évidemment ça donne un argument à tous les tenants d'un plan B si c'est avant la signature, c'est pour pouvoir négocier. Malgré tout la situation est différente si on a des référendums coordonnés dans tous les pays et un référendum dans un seul pays. Dans l'hypothèse d'un référendum consultatif, je pense qu'il vaut la peine de se demander si la bonne place d'un tel référendum consultatif est après la signature ou avant la signature du traité. C'est important aussi parce que c'est lié aux éléments qui étaient signalés tout à l'heure. Il faut que quelque chose soit en vigueur pour septembre-octobre 2009 pour la Commission, c'est sûr. Est-ce que ce sera tout, est-ce que ce sera une partie, on peut, il y a assez de juristes non seulement dans la salle, mais surtout à Bruxelles pour trouver des solutions à cela. Donc, ce n'est pas totalement utopique: est-ce que c'est bon, est-ce que c'est mauvais, c'est une autre chose; là je crois qu'on a assez vu les différents éléments et ce n'est pas nous qui prendrons la moindre décision ni dans un sens ni dans l'autre, ce sont les Etats membres. Bruno De Witte nous disait tout à l'heure et je le suis tout à fait là-dessus, si on prend toutes ces contraintes le référendum n'aura pas lieu. Il y aura suffisamment de gouvernements au Conseil européen qui ne voudront pas s'engager sans compter qu'au Conseil européen, c'est comme ça et voilà la position. Alors ça m'amène à la troisième voie. Il faut toujours chercher une troisième voie et il me semble qu'il y a deux hypothèses qui n'ont pas encore été discutées et je conclurai là-dessus et deux hypothèses qui se rejoignent en partie: l'une, c'est la coordination des procédures de ratification, ça avait déjà été évoqué dans la Convention, ça avait été évoqué de nouveau au moment du Conseil européen du 18 juin 2004; l'idée que les ratifications se fassent sur la même période. Effectivement, c'est extrêmement difficile dans tous les Etats où la ratification est parlementaire avec deux Chambres, les délais on l'a bien vu en Italie où le président du Conseil avait dit nous serons les premiers, il a déposé l'instrument de ratification, le projet de loi l'après-midi même de la signature, mais il a quand même fallu 5 mois et je ne crois pas qu'on puisse éviter cela. C'est un problème, c'est sûr, mais on peut quand même imaginer au moins qu'il y a un débat dans une des deux chambres et je reviens au référendum que dans les Etats membres où il doit y avoir un référendum, ce référendum ait lieu à ce moment-là. C'est là que la question se repose: est-ce qu'il serait meilleur ou plus mauvais d'avoir cela 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, ça ne l'a pas empêché d'être l'acteur institutionnel qui continue à sembler augmenter cette puissance, parce que la participation était très faible et si on a toujours l'idée d'une

solution *ad hoc*, la participation peut être augmentée avec un référendum peut-être pas. Ça m'amène à la dernière idée qui est liée à celle-ci: si on cherche des nouveautés **on pourrait penser à une espèce de «coopération renforcée» entre les Etats membres.** Et là le modèle de quelque chose que je n'aime pas beaucoup, mais qui existe qui est **le traité de Prüm.** Qu'est-ce qui s'est passé avec le traité de Prüm eh bien quelques 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**, deux jours avant le référendum français, le traité est maintenant en vigueur entre l'Allemagne, l'Autriche et l'Espagne et au mois de janvier on nous a annoncé que il y avait une initiative pour transférer le contenu du traité de Prüm dans un instrument de droit communautaire, ce qui sera assez compliqué. Qu'on aime ou qu'on n'aime pas, c'est la coopération renforcée qui n'existe pas dans les traités qui finalement se met dedans. Alors, **c'est une idée que je propose aux fédéralistes** européens comme solution de repli si vous pensez à juste titre qu'un référendum est une chose qui mérite d'être expérimentée, pourquoi pas chercher **une sorte de coopération renforcée**, c'est-à-dire que **dans le cadre de la prochaine campagne de ratification des traités**, si on n'a pas l'hypothèse Altmaier, les Etats qui le veulent se décident à faire un référendum le même jour selon des modalités coordonnées et là toutes les remarques que faisait Andreas Auer me paraissent tout à fait pertinentes, ça ne peut être qu'expérimental ne pas engager du type on fait ça et on verra. On ne peut pas leur reprocher de faire plus ce que ont fait 18 Etats membres en se réunissant. Ces 18 Etats membres ont produit un effet intéressant, c'est-à-dire que l'un des personnages du premier plan du parti socialiste en France n'a pas réussi à être candidat a fait un article en disant c'est lamentable que la France n'ait pas été à Madrid, il ne s'est pas plaint qu'elle n'a pas été invitée, mais c'est cette idée, peut-être que c'est une des voies à laquelle vous pouvez penser si **une avant-garde d'Etats** faisait un référendum au même moment, on a une expérience et peut-être que cette expérience sera positive. Si elle n'est pas positive elle a moins de chance de déclencher la crise que craint **Lucia** et que craint aussi **Renaud**, si elle est positive ça sera peut-être un moyen pour repartir de l'avant. Je vous remercie de votre patience.