



Fondation  
Jean Monnet  
pour l'Europe

# Un pacte pour réformer et refonder l'Union européenne

**VINCENT MARTENET**

Collection débats et documents

Numéro 8 – mars 2017



Un pacte pour  
réformer et refonder  
l'Union européenne

VINCENT MARTENET





Après avoir étudié aux Universités de Neuchâtel (licence en droit), Genève (doctorat en droit) et Yale (LL.M.), puis pratiqué le barreau, **Vincent Martenet** a été nommé, en 2005, professeur ordinaire à l'Université de Lausanne ainsi que membre de la Commission fédérale suisse de la concurrence, qu'il préside depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Il a également donné des cours à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et à l'Université de Genève.

Il s'intéresse principalement à l'architecture des pouvoirs au sein d'un État ou d'une union d'États ainsi qu'à la gouvernance multi-niveaux. En tant que professeur de droit constitutionnel et président de la Commission de la concurrence, il observe depuis de nombreuses années le fonctionnement et l'évolution de l'Union européenne. Il a suivi de près les négociations de l'accord de coopération entre la Confédération suisse et l'Union européenne en matière de concurrence, qui a été signé le 17 mai 2013 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2014. Dans ce domaine, il s'agit du premier accord de seconde génération au monde, qualifié de la sorte parce qu'il permet l'échange d'informations confidentielles sans l'accord des entreprises concernées lorsque diverses conditions sont réunies.

---

### Référence bibliographique

Vincent Martenet: *Un pacte pour réformer et refonder l'Union européenne*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Collection débats et documents, numéro 8, mars 2017

L'auteur s'exprime à titre personnel  
et ses propos n'engagent pas l'éditeur de la collection

© 2017 – Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne  
Tous droits réservés pour tous pays

## Table des matières

Avant-propos .....	7
I. La croisée des chemins .....	9
II. Les cercles concentriques .....	11
III. La refondation.....	13
IV. Un débat sur l'Europe .....	14
V. Le Pacte européen .....	17
VI. Un référendum européen .....	22
A. Le vote des peuples.....	22
B. Des objections à prendre en compte.....	26
C. Les enseignements des derniers référendums.....	31
VII. Une Europe pour, avec et par les peuples.....	38
Bibliographie.....	41

## *Avant-propos*

---

L'Union européenne traverse de nombreuses crises. À la crise économique et financière se sont ajoutés un défi migratoire de grande ampleur et le casse-tête que pose l'aménagement des relations avec le Royaume-Uni depuis que les citoyens britanniques ont décidé de quitter l'Union. Les valeurs de celle-ci sont, pour leur part, malmenées dans plusieurs États membres. Le processus décisionnel au niveau de l'Union semble enrayé dans différents domaines, pour ne pas dire paralysé. Bref, l'Europe a connu des jours meilleurs.

L'Union européenne souffre aussi d'un manque d'adhésion populaire. Parler de rejet généralisé serait peut-être exagéré. Les termes d'incompréhension ou de doute paraissent mieux choisis. À cet égard, peu de personnes revêtent la robe d'avocat de la construction européenne et l'habit est parfois trop large pour ceux qui s'en saisissent. Une meilleure communication sur les objectifs et les succès de l'Union européenne est assurément souhaitable. Pour autant, réduire les difficultés actuelles à une insuffisance communicationnelle équivaldrait à se voiler la face.

L'Union européenne est confrontée à la nécessité de se réformer. Les développements qu'elle a connus depuis une vingtaine d'années n'ont pas été accompagnés d'adaptations adéquates des traités. Le manque de convergence politique, économique, sociale et budgétaire au sein de la zone euro rend la pérennité de celle-ci au mieux douteuse. La question de la légitimité démocratique et de l'efficacité du processus décisionnel à l'échelon européen est

durablement posée. Si elle ne conduit pas nécessairement à nier le caractère démocratique des institutions et procédures créées durant ces six dernières décennies, elle appelle au moins à une réflexion sur la place du Parlement européen, des parlements et des gouvernements nationaux ainsi que du référendum dans l'architecture fondamentale de l'Union. Depuis quelques années, les traités ne reflètent au demeurant plus le vécu institutionnel.

Si certaines adaptations ont été réalisées par le biais de règlements européens ou d'accords en marge des traités, elles n'ont pas épuisé le sujet. Tôt ou tard, les traités eux-mêmes seront exposés au vent de la réforme. Le nier revient à faire preuve d'aveuglement et surtout à empêcher que la discussion ne se déroule au niveau approprié. Or les révisions des traités donnent lieu à un référendum dans plusieurs États. Cette réalité constitutionnelle ne plaide absolument pas pour des stratégies de contournement ou d'évitement en la matière, lesquelles ne régleraient aucun problème et ne feraient que reporter les décisions à prendre, voire aggraver les difficultés existantes.

Qu'on le veuille ou non, le référendum est une donnée de la vie politique de l'Union européenne. Lorsque le peuple d'un État est consulté par ses dirigeants sur une question relative à l'intégration européenne, le débat référendaire dévie souvent sur des enjeux nationaux – personnels qui plus est. Ce constat mène à s'interroger sur l'opportunité éventuelle d'européaniser le référendum.

Dans un livre appelant à la conclusion d'un Pacte européen<sup>1</sup>, qui procédait d'une réflexion d'ensemble sur l'architecture des pouvoirs<sup>2</sup>, nous avons élaboré un projet de pacte dont l'approbation passerait par un référendum organisé simultanément dans chacun des États membres de l'Union. La présente publication met en exergue les principales raisons qui nous amènent à envisager cette

1 *Pour un Pacte européen*, Genève/Zurich (Schulthess) et Paris (LGDJ) 2017, XII et 264 pages (ISBN 978-3-7255-8638-7).

2 *Architecture des pouvoirs – Enjeux et perspectives pour un État, une union d'États et les Nations Unies*, Genève/Zurich (Schulthess) et Paris (LGDJ) 2016, XVII et 432 pages (ISBN 978-3-7255-8615-8).

solution. Avec l'autorisation des éditeurs, elle reproduit, spécialement en ses sections VI et VII, quelques passages du livre intitulé *Pour un Pacte européen*.

## I. La croisée des chemins

L'Union européenne se trouve à la croisée des chemins<sup>3</sup>. Pour la première fois, l'un de ses membres, le Royaume-Uni, a décidé de la quitter. Le référendum britannique du 23 juin 2016 (*Brexit*) montre que la stabilité de l'Union n'est pas garantie et que sa structure même est chancelante. D'autres référendums qui se sont tenus ces deux dernières années dans plusieurs États membres laissent apparaître des fissures dans la construction européenne<sup>4</sup>, qui ne sont pas encore colmatées.

Les critiques adressées à l'Union sont multiples, sans qu'elles ne sonnent pour autant son glas. Fondées au non, légitimes ou non, les principales se rapportent au déficit démocratique de la construction européenne, à la viabilité incertaine de la zone euro, à la trop grande austérité imposée aux pays faisant partie de celle-ci, à l'insuffisante mise en œuvre du principe de subsidiarité ou encore à l'incapacité de l'Union à répondre à certains défis contemporains auxquels fait face le continent européen. Les accusations pleuvent, alors que leur réfutation convaincante ou leur prise en compte de manière constructive se fait attendre.

3 Voir notamment, parmi de nombreux auteurs, PERNICE et al., *Krise*, pp. 18 et 41, qui appellent à un « constitutional moment »; KOHL, *Europa*, pp. 114 s.; AGLIETTA, *Europe*, pp. 244-247, qui appelle à de « larges débats démocratiques » (p. 247); KISSINGER, *Monde*, p. 95, dans une perspective géopolitique; MACRON, *Europe*, pp. 2, 8 et 13; TIROLE, *Économie*, pp. 351-388 (« L'Europe à la croisée des chemins »); FISCHER, *Vertragsrecht*, pp. 111 s.; GOULARD, *Europe*, p. 129: « [S]oit l'Europe se constitue vraiment, en se réformant en profondeur, soit les Européens sortiront de l'histoire. »; ARMAND, *Union*; TSOUKALIS, *Europe*, p. 175; DE BURCA, *Opportunity*, p. 539.

4 Voir spécialement DELAUME/CAYLA, *Fin*, pp. 23-57. Pour le surplus, voir *infra* VI.C.

L'Union navigue à vue, voire va à vau-l'eau – image d'une macabre réalité méditerranéenne. Ni le *statu quo* ni la fuite en avant, en tentant de créer les États-Unis d'Europe, ne constituent des solutions satisfaisantes. Petit à petit l'Union risquerait en effet de se déliter. Cela dit, l'indifférence citoyenne représente peut-être le danger le plus sournois pour le projet européen.

Dans un tel contexte morose, les dirigeants politiques nationaux et européens doivent reprendre la main, apporter une réponse au « *Quo vadis Europa?* » que l'on entend de toutes parts et, en définitive, montrer un chemin possible pour l'Union. Il ne s'agit pas de plaider pour plus d'Europe, ni pour moins d'Europe d'ailleurs. Le défi consiste à repenser l'Union et à se projeter dans l'avenir, en partant de l'existant et en tirant les leçons du passé.

Les objectifs de l'Union tels qu'ils sont énoncés à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne restent entièrement valables. Ils impliquent une action tantôt commune, tantôt concertée. Il est illusoire de penser les réaliser si les États européens partent en ordre dispersé, ce qui accroîtrait l'instabilité du continent européen<sup>5</sup>. Cela suppose des relations fortes entre ces États, dans un cadre institutionnel qui les réunit, bref une forme d'union entre eux. On se demande en outre si un État européen peut lutter de manière efficace contre les abus d'entreprises multinationales en matière fiscale, environnementale ou sociale. Force est enfin de constater que la plupart des grands défis auxquels sont confrontés les États européens sont au moins continentaux<sup>6</sup>.

5 Voir notamment MONNET, *Mémoires*, pp. 616 s.; MERRITT, *Europe*, p. 203; COX, *Europe*, p. 25; WEATHERILL, *Union*, pp. 396, 405 et 415-419: « The EU «adds value» to its Member States' capacity to achieve the expectations of their citizens. » (p. 396).

6 Voir, parmi de nombreux auteurs, NEYER, *Europe*, p. 188; WEILER, *Crisis*, p. 837; DÉVOLUY, *Débat*, pp. 46-49; MATELLY/NIVET, *Europe*, p. 157; WINTER, *Europa*, pp. 270 s.; JANSEN, *Europa*, pp. 169-173 et 194-196; MACRON, *Révolution*, p. 231; MOSCOVICI, *Europe*, pp. 254 s.; EDITORIAL COMMENTS, *Project*, p. 10. Voir en outre Václav HAVEL, discours prononcé au Parlement européen le 11 novembre 2009; EUROPEAN UNION GLOBAL STRATEGY, *Stronger Europe*, notamment pp. 13-16 et 44-51.

Or ceux-ci partagent un héritage et des valeurs leur permettant d'envisager de créer des institutions et de prendre des décisions à ce niveau<sup>7</sup>.

Bref, un chemin européen existe, pensons-nous. Cette assertion avancée, il convient maintenant de se demander où ce chemin mène. Le fait que l'Union européenne soit désormais structurée, *de facto* en tout cas, en cercles concentriques sert de point de départ à la réflexion et entraîne des conséquences institutionnelles.

## II. Les cercles concentriques

L'Union européenne est structurée en cercles concentriques. Ses États membres forment certes un ensemble, mais celui-ci n'est pas homogène. La possibilité d'instaurer des coopérations renforcées ainsi que celle d'obtenir des « *opt-outs* » ouvrent la porte à une géométrie variable. Il serait cependant exagéré et hasardeux de parler de cercles concentriques sur cette seule base.

En revanche, l'existence d'une zone euro au sein de l'Union représente une caractéristique structurante de celle-ci. Or certains États membres ont prévu de rester durablement hors de cette zone. Ce choix influe sur toute réflexion prospective portant à la fois sur les institutions et les compétences de l'Union européenne.

7 Voir, parmi de nombreux auteurs, DE GASPERI, *Scritti e discorsi*, vol. IV, tome 3, pp. 2729 s. (29 novembre 1953) et 2750 s. (21 avril 1954); LAMY, *Europe*, notamment pp. 170 s. pour une synthèse; VILLEROY DE GALHAU, *Espérance*, pp. 204 et 211-214; MATELLY/NIVET, *Europe*, pp. 175-177, qui notent toutefois que les États membres et les institutions européennes « sont dans l'obligation de faire preuve d'inventivité » (p. 177); DI FABIO, *Westen*, p. 211 *in fine*; GRIMM, *Europa*, pp. 43 s.; VERHOFSTADT, *Mal*, pp. 403 s.; DELORS, *Valeurs*, à propos de la « jeune génération » spécialement; TIMMERMANS, *Fraternité*, pp. 39 et 87; SAURON, *Europe*, pp. 31 s.; MOSCOVICI, *Europe*, p. 259.

Sur le plan institutionnel, trois solutions principales entrent en considération. La première consiste à doter la zone euro d'institutions propres. La deuxième maintient une unité, en prévoyant toutefois que certaines institutions siègent ou, uniquement, décident en composition plénière lorsque l'ensemble de l'Union est concerné et en composition restreinte lorsque seule la zone euro l'est. La troisième revient à renoncer à cette composition variable. Aucune solution ne s'impose d'emblée si bien qu'il convient de soulever de nombreux arguments avec une grande attention. Une combinaison de ces solutions n'est au demeurant pas exclue.

Sur le plan matériel, un enjeu délicat mais incontournable a trait à d'éventuelles compétences spécifiques qui seraient attribuées à l'Union en lien avec la zone euro. La convergence économique, budgétaire, sociale et de l'emploi nécessaire au fonctionnement d'une union monétaire ne se décrète pas, ni ne tombe du ciel – fût-il étoilé. Bref, un renforcement du noyau qui forme la zone euro au sein de l'Union entre en ligne de compte.

Sur le plan budgétaire enfin, on sait que le budget de l'Union est modeste, toute proportion gardée. Il paraît difficile, pour ne pas dire impossible, de l'augmenter sensiblement. En revanche, un budget propre à la zone euro que d'aucuns préconisent<sup>8</sup> contribuerait à la viabilité de celle-ci.

8 Voir notamment BERTONCINI/VITORINO, *Gouvernance*, pp. 72 s., qui appellent à la création d'un budget pour la zone euro; EUROPA NOVA, *Renaissance*, ch. 5: « Envisageons concrètement une capacité budgétaire pour la zone euro [...] »; MERRITT, *Europe*, p. 251; MACRON, *Europe*, p. 10, qui invite à « réfléchir à une capacité budgétaire commune, c'est-à-dire une capacité à investir, à recréer les solidarités indispensables au sein de cette zone euro »; BERÈS/PITTELLA/BULLMANN, *Union*, qui sont en faveur d'un « budget de la zone euro »; HOLLANDE, *Europe*, qui se montre favorable à un « budget de la zone euro pour financer des investissements dans des secteurs stratégiques (numérique, transition énergétique... ) », sans pour autant créer « un impôt supplémentaire ». Sceptique, VÉDRINE, *Europe*, pp. 33 s.

### III. La refondation

Sans tourner le dos au passé, le temps n'est-il pas venu d'envisager de manière attentive et sans concession les réformes permettant à l'Union européenne de prendre un nouveau départ et même de refonder celle-ci? Une telle démarche suppose de partir de l'existant et de ne pas fermer les yeux sur les particularités liées à la présence d'une zone monétaire au sein d'une union d'États.

Toute refondation de l'Union européenne<sup>9</sup> doit surtout placer les citoyens et, collectivement, les peuples des États membres au cœur de l'Union. Une Europe contre les peuples ou en marge de ceux-ci est irrémédiablement vouée à l'échec. Une refondation n'équivaut cependant pas à une révolution, ni à une rupture. L'accent mis sur les citoyens et les peuples n'implique aucunement de faire table rase, mais de réorienter l'Union selon trois axes.

En premier lieu, il est essentiel que les décisions soient prises dans l'intérêt des peuples des États membres. Ce principe mérite un ancrage conventionnel solide, idéalement dans un traité fondamental formant le socle premier de l'Union. L'actuel article 1<sup>er</sup> du Traité sur l'Union européenne indique simplement que « les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture

9 Pour des appels à la refondation de l'Union européenne, voir notamment INSTITUT MONTAIGNE, *Projet*; WEILER, *Democracy*, p. 122; DÉVOLUY, *Débat*, p. 149, à propos de la zone euro; MACRON, *Europe*, p. 8 et *Révolution*, pp. 221-241 (« Refonder l'Europe »); TSOUKALIS, *Europe*, pp. 208 s.; MONTEBOURG, *Peuples et France*, pp. 23 s. et 63-70, qui propose de « construire une nouvelle Europe, devant aboutir à un nouveau traité de Rome » (*Peuples*); GABRIEL/SCHULZ, *Europe*, qui appellent à « refonder l'Europe »; VÉDRINE, *Europe*, pp. 54-56, 76-78 et 94, qui appelle à la mise sur pied d'une « conférence de refondation ». Comp. en outre PECH, *Questions*, p. 717: « Il est [...] possible de penser qu'à défaut d'une refondation radicale sur la base d'une structure plus fédérale pour un nombre réduit d'États membres, l'UE court le risque de se transformer en Nations unies bis. » Voir néanmoins FILLON, *Alliance*: « Je ne crois pas à la possibilité de refonder les institutions européennes et les traités qui seront forcément des compromis bâtarde qui susciteront beaucoup d'animosité de la part des peuples. »

et le plus près possible des citoyens»<sup>10</sup>, tandis qu'en vertu de l'article 13 dudit Traité, le cadre institutionnel de l'Union sert les intérêts de celle-ci, des citoyens européens et des États membres<sup>11</sup>.

En deuxième lieu, la perspective d'une refondation amène à s'interroger de manière approfondie sur la place des peuples des États membres, des parlements nationaux et du Parlement européen dans l'architecture institutionnelle de l'Union. D'une part, un renforcement des attributions des parlementaires nationaux et européens est envisageable, sans mettre en péril le fonctionnement des institutions européennes. D'autre part, un référendum européen portant sur un nouveau traité fondamental représente une piste à explorer, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

En troisième lieu, il manque à l'Union un traité accessible, lisible et clair, servant de point de référence, voire de ralliement, pour les citoyens et, collectivement, les peuples européens. Un tel texte et surtout la procédure de son adoption pourraient par ailleurs fortifier le récit de la construction européenne<sup>12</sup>. L'Union souffre d'un grave déficit en la matière. Sa refondation passe aussi par une prise en compte de ce manque et de la nécessité de rendre l'action de l'Union plus compréhensible et tangible pour les citoyens.

#### IV. Un débat sur l'Europe

L'Union bute de longue date sur la difficulté d'eupéaniser le débat pour les enjeux qui se situent à son niveau. Les tentatives en la matière font généralement long feu, rapidement étouffées par une nationalisation ou une personnalisation de la discussion

10 Art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al., TUE.

11 Art. 13 par. 1, 1<sup>er</sup> al., TUE.

12 Sur l'importance d'un tel récit, voir notamment HÄBERLE/KOTZUR, *Verfassungslehre*, pp. 953-956, N<sup>os</sup> 1511-1517.

par les femmes et hommes politiques, une partie des médias et de l'opinion publique. Une telle dimension nationale est inévitable. Si elle est exclusive ou nettement dominante, elle risque toutefois d'omettre ou de travestir des enjeux européens. En d'autres termes, une forme de nationalisation du débat n'est pas nécessairement critiquable, en particulier lorsque celui-ci porte sur la place de l'État concerné dans l'Union européenne ainsi que sur les avantages et inconvénients qui en découlent. Les citoyens d'un pays peuvent légitimement être animés par la volonté de défendre leurs intérêts. Un problème surgit en revanche lorsqu'un débat sur la construction européenne est dénaturé et porte en réalité sur des enjeux de personnes et de politique intérieure.

Les dirigeants politiques, les médias, la société civile et les citoyens peuvent contribuer à ce que les enjeux liés aux objectifs, à l'action – ou à l'inaction – ainsi qu'au fonctionnement – ou aux dysfonctionnements – de l'Union donnent lieu à un débat sur cette dernière et, plus largement, sur l'Europe. Celui-ci forge le destin partagé par les peuples des États membres de l'Union et constitue le ferment d'une solidarité entre ceux-ci. Pour détourner la célèbre formule de Winston CHURCHILL, *let Europe debate!* Un débat – national et européen – sur l'état de l'Union et l'idée européenne en ce vingt-et-unième siècle serait bienvenu<sup>13</sup>. Ce constat posé, il convient maintenant d'examiner les pistes institutionnelles susceptibles de contribuer à ce qu'émerge un débat européen ainsi qu'une prise de conscience et une acceptation par les citoyens du fait que de nombreux enjeux contemporains appellent des réponses européennes.

L'élection de tout ou partie des députés européens dans une circonscription unique correspondant à l'Union est parfois présentée comme un moyen d'éviter que les campagnes électorales ne se

13 En faveur d'un tel débat, VON DER WIPPEL, *Brexit*, qui appelle à un dialogue ouvert sur l'idée européenne à un méta-niveau; EDITORIAL COMMENTS, *Days*, pp. 884-886; ARMAND, *Union*; LIPPERT/VON ONDARZA, *Integration*. Voir en outre KLOSSA, *Jeunesse*, pp. 179-185.

concentrent sur des enjeux nationaux<sup>14</sup>. Une telle circonscription conduirait peut-être à une certaine dénationalisation des élections européennes, voire augmenterait l'intérêt pour celles-ci<sup>15</sup>. On notera néanmoins que, dans des États fédéraux comme les États-Unis<sup>16</sup>, l'Allemagne<sup>17</sup> ou la Suisse<sup>18</sup>, les circonscriptions électorales pour les élections parlementaires fédérales correspondent au territoire des collectivités fédérées ou à une partie seulement de celui-ci. Il paraît du reste important qu'une certaine proximité s'établisse entre les députés européens et les électeurs.

Une autre piste consiste à renforcer la démocratie participative au sein et au niveau de l'Union. L'initiative citoyenne européenne existe depuis quelques années. Son effectivité est encore sujette à caution<sup>19</sup>, notamment parce qu'elle souffre de lacunes majeures<sup>20</sup>. Un chantier devrait être ouvert afin de remédier à ces dernières.

14 Pour une proposition en ce sens, voir GROUPE SPINELLI, *LFUE*, projet d'art. 12 par. 3 (« un certain nombre de députés »); BRIGHT/GARZIA/LACEY/TRECHSEL, *Europe*; DAWSON/DE WITTE, *Constitution*, p. 216.

15 Voir BRIGHT/GARZIA/LACEY/TRECHSEL, *Europe*, pp. 188-195.

16 Art. I, sections 2 et 3, de la Constitution des États-Unis d'Amérique, du 17 septembre 1787.

17 §§ 1-6 *Bundeswahlgesetz* d'Allemagne.

18 Art. 149, 3<sup>e</sup> al., et 150, 2<sup>e</sup> al., de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999.

19 Voir, en dernier lieu, KARATZIA, *Initiative*, pp. 197-208: « Frustration and disaffection of citizens with the EU institutions – and particularly with the Commission – have been some of the side-effects of the ECI [European Citizens' Initiative] as a participatory experiment. [...] For now it can be concluded that, if the aim is to avoid letting the ECI turn into an unused instrument, and helping it develop as a mechanism that channels the voices of EU citizens, ultimately the Commission will have to find a balance between keeping intact its monopoly of legislative initiative and communicating the message to EU citizens that their ECIs have had some impact at the EU level, or at least that their objectives have been carefully considered under transparent procedures. » (pp. 207 s.).

20 PARLEMENT EUROPÉEN – COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES, *Initiative*, § 3. Voir en outre BERTONCINI/VITORINO, *Gouvernance*, p. 31, qui demandent que des simplifications soient effectuées; dans le même sens, VILLANI, *Democratizzazione*, p. 223. Pour une défense de l'initiative citoyenne telle que prévue dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, voir Jacques DELORS in: *Notre Europe*/Delors, *Europe*, p. 153.

Enfin et surtout, l'organisation par les institutions européennes et les gouvernements nationaux d'un vaste débat sur un nouveau traité fondamental sur lequel reposerait l'Union générerait des discussions au sein de la société civile. Rien ne garantit toutefois que les échanges et les réflexions seraient nourris. Aussi un projet de traité devrait-il être élaboré afin de dynamiser, concrétiser et structurer les discussions. La perspective de soumettre ce traité à un référendum européen constitutif, organisé simultanément dans chacun des États membres de l'Union, montrerait que la démarche est pleinement prise au sérieux. Cette phase de débat permettrait en outre à chaque pays de la zone euro de déterminer, préalablement audit référendum, s'il souhaite ou non continuer à faire partie de celle-ci. Il est, en effet, imaginable qu'un État préfère la quitter en vue de recouvrer une certaine marge de manœuvre sur le plan monétaire<sup>21</sup>.

## V. Le Pacte européen

La refondation de l'Union et un débat sur l'Europe vont de pair. Les lier suppose de leur donner une base commune. Celle-ci peut prendre la forme d'un traité fondamental, rédigé de manière

21 Sur cette problématique, voir HISHOW, *Währungsunion*, pp. 26-28, qui considère que cela concerne surtout des grands pays comme la France et l'Italie; GALBRAITH, *Crise*, pp. 212 s.; STIGLITZ, *Europe*, pp. 29 et 273-275; SINN, *Neugründung*, pp. 314-317; ROSA, *Euro*, à propos de la France; NEGREPONTI-DELIVANIS, *Euro*, pp. 41 s. et *Drachme*, pp. 199-208, à propos de la Grèce; PALMA, *Euro*, pp. 108 s., à propos de « l'Europe du Sud »; BAGNAI, *Marasme*, pp. 212-214, à propos de l'Italie; SAPIR, *Europe*, pp. 21-32 et 54-57, à propos non seulement de la France, mais aussi de l'Espagne, de la Grèce, de l'Italie et du Portugal; DELORME, *Europe*, pp. 211-227.

relativement « brève et précise »<sup>22</sup>, qui réformerait l'Union en de nombreux points, en cherchant à répondre aux défis actuels et futurs que traverse ou qui attendent le continent européen. Ce texte rendrait par ailleurs l'organisation et le fonctionnement de l'Union plus démocratiques et plus efficaces, voire plus lisibles<sup>23</sup>. Il tiendrait compte du passé et préparerait l'avenir, le temps étant, selon nous, aux réformes – fussent-elles substantielles – et non pas à la table rase, ni à la révolution<sup>24</sup>. En d'autres termes, une union d'États reste la perspective la plus crédible pour les pays européens dans le contexte actuel<sup>25</sup>.

Ce nouveau traité fondamental exigerait d'emblée, en son article premier, que les décisions soient prises dans l'intérêt des peuples des États membres. Il vivifierait la démocratie tant au niveau de l'Union, en augmentant les compétences du Parlement européen, en améliorant l'initiative citoyenne européenne et en créant le référendum européen, qu'à celui des États membres, en accroissant les droits des citoyens et des parlements nationaux. Il renforcerait les principes de subsidiarité ainsi que de proportionnalité

22 Voir QUERMONNE, *Union*, p. 189, FERRY, *Relance*, pp. 42-45, à propos d'une nouvelle Constitution composée de trois éléments seulement (droits fondamentaux, valeurs constitutives et principes politiques de base), ainsi que, par analogie, GISCARD D'ESTAING, *Europa*, p. 104. Voir en outre ROUSSEAU, *Constitution*, p. 57, qui critique « l'illisibilité de l'Europe » ; WEILER, *Crisis*, p. 836, qui compare les 868 mots de la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 aux 154'183 mots du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ; SCHÜTZE, *Law*, p. LXV : « For in comparison to the 34 articles and amendments that make up the written constitution of the United States, the European Treaties alone contain 413 articles. The European Treaties are therefore, with regard to their length, <bad> constitutional law. » ; voir aussi TSOUKALIS, *Europe*, pp. 51 s.

23 Sur la nécessité de mettre en place « un système encore plus crédible, plus efficace et plus durable », voir MANSERVISI, *Commission*, p. 10 ; voir aussi PIRIS, *Europe*, p. 6, qui déplore que le fonctionnement de l'Union soit « si complexe qu'il en est incompréhensible ».

24 Comp. Jacques DELORS in : Amar, *Delors*, pp. 181 et 183, qui estime même, s'agissant d'une réforme institutionnelle, qu'« aucun pays n'en veut » (p. 181). Pour une réflexion sur la transformation de l'« Europe » en une « République », voir, sur un mode utopique, GUÉROT, *Republik*, pp. 119-171.

25 Voir notamment WEATHERILL, *Union*, pp. 415-419 ; SCHMID, *Europa*, pp. 222-238 ; STEINMEIER, *Europa*, pp. 14-17 (« Alternativlos? Europa ist voll schlechter Alternativen ») ; SINN, *Neugründung*, p. 307 : « Zur europäischen Integration selbst gibt es schon mit Blick auf den Aspekt der Friedenserhaltung keine Alternative. »

et les compléterait par celui de clarté. Il dresserait et adapterait, en divers points, la liste des compétences de l'Union dans son ensemble, puis définirait les spécificités de la zone euro. L'Union européenne serait ainsi explicitement structurée en deux cercles concentriques. Le noyau serait composé des États membres dont la monnaie est l'euro<sup>26</sup>, étant précisé que des différences pourraient subsister entre eux, notamment en raison de la possibilité d'instaurer des coopérations renforcées. L'appartenance à ce noyau reposerait désormais sur un processus volontaire<sup>27</sup> et impliquerait des obligations de convergence accrues faisant l'objet d'une surveillance spéciale. La zone euro serait, par ailleurs, dotée d'un budget propre et de fonds spécifiques. Le Mécanisme européen de stabilité se muerait en Fonds monétaire européen et un fonds *ad hoc* serait dédié à la solidarité et à la convergence entre États membres.

Le renforcement du rôle des parlements nationaux et de celui du Parlement européen<sup>28</sup> – les premiers et le second ne sont pas rivaux<sup>29</sup> –, la fusion de la présidence de la Commission européenne et de celle du Conseil européen ainsi que la création de postes de secrétaires de l'Union<sup>30</sup>, sur le modèle de celui de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou de nouvelles autorités européennes indépendantes<sup>31</sup>

26 Sur ce point, voir GIDDENS, *Europe*, pp. 36 s. ; FERRY, *Relance*, p. 20 ; DE BOISSIEU, *Fin*, p. 47, qui note qu'il existe « non pas une mais plusieurs Europe à géométrie variable », tout en retenant comme critère principal « l'appartenance ou non à la zone euro » ; CHANG, *Union*, pp. 186-188 et 227 ; ARMAND/SPITZ, *Europe*.

27 Favorable à rendre le processus volontaire, DASHWOOD, *Eurozone*, pp. 4 s., qui note que, *de facto* déjà, l'Union ne peut pas contraindre un État membre à adopter l'euro si le peuple de celui-ci y est opposé ; voir en outre MARSH, *Euro*, p. 289 ; LIPPERT/VON ONDARZA, *Integration* ; CHANG, *Union*, p. 227.

28 Favorables à un renforcement du rôle des parlements nationaux et du Parlement européen, VILLANI, *Democratizzazione*, pp. 220 s. ; HÜBNER et al. (CEPS TASK FORCE), *Union*, pp. 37-42.

29 PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (HOLLANDE), *Vision*, p. 7 : « Ce serait une erreur d'opposer les Parlements nationaux au Parlement européen. »

30 Secrétaire de l'Union aux affaires étrangères et à la sécurité ; secrétaire de l'Union aux affaires économiques et financières ; secrétaire de l'Union à la justice et aux affaires intérieures.

31 Autorité européenne de la concurrence ; Autorité européenne de régulation des réseaux transeuropéens ; Autorité européenne de surveillance des marchés financiers.

rendraient l'architecture des pouvoirs plus efficace, compréhensible et, croyons-nous, équilibrée que celle qui prévaut aujourd'hui<sup>32</sup>.

Le nouveau traité fondamental ouvrirait en outre la porte à des avancées en matière non seulement de politique étrangère et de sécurité commune, mais aussi, au sein de celle-ci, de défense européenne. Le contexte actuel paraît en effet favorable à une nouvelle étape de l'intégration européenne dans ces domaines<sup>33</sup>. Le retrait du Royaume-Uni de l'Union la permettra peut-être... L'élection de Donald TRUMP à la présidence des États-Unis risque de rendre ce pays moins disposé que par le passé à contribuer de manière décisive à la sécurité du continent européen<sup>34</sup>. Ne signale-t-elle pas aux Européens qu'il est temps de prendre leur défense en main et de constituer une Europe de la défense dont les contours et le degré d'intégration qu'elle implique restent bien entendu à fixer<sup>35</sup> ?

32 Pour une critique de la situation actuelle, voir FABBRINI, *States*, notamment pp. 33-35.

33 Voir notamment ALESINA/GIAVAZZI, *Europe*, pp. 124-131, qui se montrent cependant très sceptiques quant à l'existence d'une volonté politique de mettre en place une véritable politique étrangère européenne et une défense commune; FILLON, *Faire*, pp. 268-270 et *Alliance* (« Pour une alliance européenne de défense »); PARLEMENT EUROPÉEN – DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION, *Défense*, p. 74 : « L'UE a besoin de structures et de capacités de défense de meilleure qualité et plus cohérentes, en particulier parce que notre principal allié, les États-Unis, se tourne vers le Pacifique. »; GNESOTTO, *Défense*, pp. 117 et 137; SOLANA et al. (CEPS TASK FORCE), *Defence*, pp. 1-4 et 6-13, qui préconisent la création d'une « Union européenne de la défense »; CHOPIN/JAMET, *Projet*, pp. 9 s.; VERHOFSTADT, *Europe et Mal*, pp. 359-376; MOSCOVICI, *Europe*, pp. 95-97; BARNIER, *Européens*, qui appelle à la mise en place d'une « union de la sécurité et de la défense »; SAURON, *Europe*, p. 58; SCHMID, *Europa*, p. 160, qui plaide pour une politique de défense commune; SINN, *Neugründung*, pp. 348-351; GLUCKSMANN, *Européen*; VON DER LEYEN, *Europe*, qui estime que le temps est venu pour une « Union européenne de la défense, ferme et confiante ».

34 Voir spécialement LEHNE/GRABBE, *Policy*, Conclusion : « Six decades after the postwar order was created, Europe has a massive incentive to overcome its dependence on U.S. leadership. Either the EU fills the vacuum left by a disengaging United States, or the vacuum will fill the EU. [...] While NATO should remain the principal forum of European security, the increased uncertainty should prompt EU members to develop the capacity to act by themselves. »; LETTA et al., *Européens*, p. 1.

35 Voir déjà Václav HAVEL, Président de la République tchèque, discours prononcé au Parlement européen le 16 février 2000 : « Mais l'Europe ne saurait s'en remettre indéfiniment aux États-Unis, notamment lorsqu'il s'agit d'un problème européen. Elle doit être capable d'arrêter une solution et de résoudre la situation elle-même. »

Ce traité de réforme et de refondation de l'Union constituerait, avec la Charte des droits fondamentaux, le socle premier de l'ordre politique et juridique de l'Union européenne. Il serait complété et précisé par deux traités au moins, l'un sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'autre sur l'Union économique et monétaire. Le premier lierait tous les États membres, le second ceux de la zone euro seulement<sup>36</sup>. Ultérieurement, un traité européen de défense serait ajouté à l'ensemble, pour autant que les États membres parviennent à se mettre d'accord en la matière.

Afin de marquer le caractère particulier et l'identité du texte fondateur, son nom le distinguerait nettement des autres traités. Le terme de pacte vient à cet égard à l'esprit. Un pacte désigne une « convention de caractère solennel ou d'importance particulière entre deux ou plusieurs parties »<sup>37</sup>. Selon l'Académie française, un pacte est scellé dans des « conditions de solennité particulières »<sup>38</sup>. Aussi ce terme peut-il être mobilisé pour attester la nature fondamentale d'un texte qui formerait le socle de l'Union européenne et serait intitulé « Pacte européen ».

Le Pacte européen serait signé à Athènes par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union. Il deviendrait ainsi le « Pacte d'Athènes ». Le choix de cette ville honorerait le berceau de la démocratie et représenterait un signe bienvenu d'ouverture vers le sud de l'Europe. Il renouvellerait surtout la solidarité et la confiance des États membres de l'Union à l'égard de celui d'entre

36 Sur ce point, voir spécialement GLIENICKER GRUPPE, *Euro-Union*, qui prône la conclusion d'un « Euro-Vertrag für die Euro-Union »; FISCHER, *Europa*, pp. 138 et 151 s., qui plaide pour la conclusion d'un traité – soumis au référendum – entre les États de la zone euro; SCHWARZER, *Eurozone*, p. 169. Voir en outre GROUPE EIFFEL EUROPE, *Communauté* : « Si nécessaire, il faudra mener une double négociation : celle d'un traité entre pays désireux de participer à la Communauté de l'euro et celle des 28 pour réformer l'UE. »; MAYER, *Reform*, pp. 206 et 209. Voir néanmoins WINTER, *Europa*, pp. 281 s., qui estime que l'« enthousiasme » à l'égard de l'Union, permettant d'approfondir l'intégration, fait aussi défaut dans la zone euro.

37 *Grand Robert de la langue française*, 1<sup>re</sup> acception du mot « pacte ».

38 *Dictionnaire de l'Académie française*, 9<sup>e</sup> éd., 1<sup>re</sup> acception du mot « pacte ».

eux qui connaît une crise d'une rare intensité et dont les relations avec les institutions européennes ainsi que certains États membres ont subi des troubles très sérieux ces dernières années.

## VI. Un référendum européen

### A. Le vote des peuples

La refondation de l'Union européenne passe, à notre sens, par l'approbation d'un texte fondamental – le Pacte européen – par voie référendaire dans chacun des États membres<sup>39</sup>. Ce proces-

39 Voir SCHULZ, *Europa*, pp. 181 s.; PERNICE, *Crisis*, pp. 316-318; JUPPÉ, *Europe*: « [L]es peuples européens ont le sentiment que la construction européenne s'est faite sans eux. Ce sentiment fait partie du rejet actuel. Il faudra un référendum, non pas seulement en France, mais dans tous les pays concernés, à un certain stade de la reconstruction de l'Europe. »; VÉDRINE, *Europe*, p. 77. Comp. LEVRAT, *Construction*, p. 83, qui regrette la pratique de la plupart des dirigeants nationaux de ne pas soumettre au vote des citoyens les principales décisions relatives à l'intégration européenne; GROUPE DE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport*, pp. 4 et 12: « La majorité des membres du groupe est d'avis qu'aussi bien l'adoption que l'entrée en vigueur d'amendements aux traités (à l'exception de ceux concernant l'élargissement de l'UE) devraient être décidées par une super majorité qualifiée des États membres et de leur population. »; NEW PACT FOR EUROPE, *Pact*, p. 34, qui parle de « New Pact for Europe », sans évoquer toutefois la voie référendaire; FISCHER, *Europa*, p. 152, qui plaide pour la conclusion d'un traité – soumis au référendum – entre les États de la zone euro: « An dieser Hürde [Referendum] wird für die Gründung einer gemeinsamen europäischen Demokratie kein Weg vorbeiführen, weil ansonsten deren zentrales Problem der *Legitimität* und *Legitimation* nicht gelöst werden kann! »; DÉVOLUY, *Débat*, p. 150, qui propose de soumettre une « Constitution de l'Europe » « à référendum simultané dans tous les États de la zone euro, le même jour »; MÜLLER, *Prince*, pp. 262-264 (« Empowering popular judgment », p. 264); KERBER, *Bürger*, pp. 104 s., qui plaide pour un vote des citoyens sur les principaux changements intervenus dans la zone euro; KIELMANSEGG, *Europa*, pp. 131-133, qui estime que le peuple devrait être consulté sur les grandes étapes de l'intégration européenne. Sceptique, GRIMM, *Europa*, p. 219. Pour une perspective différente, voir SYNOPIA, *Europe*, pp. 13 et 20: « Pratiquement tout peut être fait sur la base des traités actuels, aussi bien en ce qui concerne la zone euro que l'Union européenne dans son ensemble. » (p. 13).

sus référendaire permettrait d'éviter que ne se créent des frustrations parmi les citoyens européens, qui se demandent aujourd'hui pourquoi les discussions et renégociations relatives à l'intégration européenne n'ont concerné, ces dernières années, que le Royaume-Uni, seul le peuple britannique étant ensuite consulté.

Jusqu'à ce jour, les peuples de certains États membres seulement votent sur les réformes substantielles des traités ou sur les nouveaux traités, un vote négatif de l'un d'entre eux étant susceptible de mettre fin à la procédure, voire de priver d'autres peuples de la possibilité de s'exprimer. Une telle asymétrie nuit à la cohésion entre les peuples et à l'émergence d'un débat sur l'Europe. Certes, il appartient en principe à chaque pays de déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure il permet la tenue d'un référendum sur une question interne ou internationale. Dans un contexte de défiance à l'égard de la construction européenne, serait-il toutefois acceptable et compréhensible pour les peuples d'une partie des États membres d'observer passivement et sagement les peuples des autres États membres voter sur un traité réformateur et refondateur de l'Union? L'intégration européenne se trouve à la croisée des chemins sur ce point également.

Un référendum dans l'ensemble de l'Union européenne, après une réforme de celle-ci, placerait la décision aux niveaux appropriés; le pluriel est utilisé car la décision serait prise au niveau de chaque État membre et, en définitive, aussi à celui de l'Union par agrégation des résultats nationaux<sup>40</sup>. Par le nombre de citoyens et d'États appelés à se prononcer sur un nouveau Pacte européen, il s'agirait du plus grand référendum de l'histoire de l'humanité.

L'institution du référendum est aujourd'hui *de iure* ou *de facto* incontournable dans bon nombre d'États notamment pour toute révision d'ampleur des traités, certains référendums nationaux

40 Comp. GOULARD, *Europe*, p. 124, qui ne plaide cependant pas, expressément en tout cas, pour un référendum européen: « Comment [les dirigeants nationaux] peuvent-ils songer encore à organiser des référendums dans un seul pays quand l'objet du scrutin est de décider des contours d'une même communauté de destin? »

revêtant même une portée européenne dans les faits<sup>41</sup>. Des votes populaires se déroulent d'ailleurs sous nos yeux. En 2015 et 2016, les peuples de cinq États membres se sont ainsi prononcés sur des enjeux relatifs à l'Union européenne<sup>42</sup>. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, le référendum n'est pas un corps étranger par rapport à la (dé)construction européenne. Il existe, est pratiqué et ne va pas disparaître.

Qu'on ne s'y trompe cependant pas, le référendum est une menace ou une chance pour la construction européenne. Une menace résulte des votes populaires qui ont été et seraient – seront, à notre avis – organisés dans la précipitation, pour des motifs de politique interne<sup>43</sup>, dans une optique électoraliste ou à la demande, voire sous la pression de mouvements populistes. Le danger guette particulièrement en Italie et aux Pays-Bas. En d'autres termes, il est extrêmement risqué d'assister passivement aux référendums nationaux qui seront probablement organisés dans certains États membres et qui porteront alors sur une Union non réformée<sup>44</sup>. Il n'est pas sûr que l'Union se relève d'un vote négatif des peuples de pays fondateurs portant sur l'existant. En revanche, un vote négatif sur des réformes importantes signifie que celles-ci sont rejetées. Dans ce cas, les résultats seront ensuite évidemment interprétés pour tenter de déterminer si les peuples se sont aussi opposés au *statu quo*. Cette analyse est néanmoins délicate et floue. La légitimité de l'Union sera alors peut-être

41 Voir spécialement VON ONDARZA, *Reform*, pp. 3, 5 et 8 : «Aufgrund der Präzedenzfälle [...] wird die Legitimation einer künftigen grossen Vertragsänderung aber in jedem Fall daran gemessen werden, ob sie zumindest in manchen Staaten auch die Unterstützung der Bevölkerung erhält.» (p. 5); TSOUKALIS, *Europe*, pp. 49 s. : «Increasingly, referendum became an integral part of the politics of European integration [...]. [National political elites] know that referendums cannot be avoided in several countries and they are not at all confident they would win them.»

42 Voir *infra* C (le référendum organisé le 4 décembre 2016 en Italie n'est pas compté).

43 Sur ce point, voir AUER, *People*, p. 405.

44 Comp. GLUCKSMANN, *Européen*, qui ne plaide pas pour autant pour un référendum européen : «Tant que les référendums opposeront le non-choix d'un statu quo à bout de souffle au choix de la souveraineté nationale, les défaites s'empileront. Et l'Europe mourra sans avoir jamais pleinement été.»

affectée négativement, mais non pas son existence même à notre avis. Aussi faut-il adopter une démarche proactive et entourer par avance notamment les Italiens et les Hollandais. Un référendum organisé dans l'ensemble de l'Union sur un nouveau Pacte européen réformant celle-ci en de nombreux points représente une chance à cet égard.

En somme, les dirigeants politiques partisans de la construction européenne doivent reprendre la main et s'adresser de manière convaincante et concrète aux citoyens européens<sup>45</sup>. Une campagne référendaire leur offre la chance d'expliquer en quoi consistent le ou les projets européens en ce vingt-et-unième siècle<sup>46</sup>. Cela signifie qu'un référendum européen se prépare et s'accompagne. Tout vote populaire organisé dans la précipitation ou dans une logique d'ultimatum constituerait une grave erreur. Aussi s'agit-il de prendre le temps de débattre et de convaincre en informant les citoyens de manière approfondie.

L'Union traverserait certes une crise aiguë en cas de rejet du Pacte européen. Les eaux européennes sont cependant, aujourd'hui déjà, passablement agitées, pour ne pas dire usées. En organisant un référendum européen sur le Pacte, les autorités des États membres montreraient qu'elles sont en mesure d'indiquer une voie possible pour la construction européenne et que celle-ci n'est pas figée. Elles signaleraient, de surcroît et surtout, que les peuples européens restent, deviennent ou redeviennent maîtres de leur destin et qu'ils sont légitimés à refuser une évolution de l'intégration européenne. La parole serait donnée aux peuples. Tel serait, en définitive, l'apport fondamental et inestimable d'un référendum européen. Celui-ci enverrait un message fort selon lequel tous les peuples des États membres comptent et décident dorénavant. Ce changement de paradigme se justifie spécialement à une époque

45 Voir déjà PERNICE, *Référendum*, p. 312, en relation avec le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

46 Voir, dans la perspective de la France, LE MAIRE, *Renouveau*. Comp. en outre STIGLITZ, *Europe*, pp. 312-314 («A lack of faith in democracy»).

où bon nombre de citoyens ont le sentiment d'être délaissés<sup>47</sup>. Une Europe contre les peuples est de toute façon, tôt ou tard, vouée à l'échec<sup>48</sup>. Lors du référendum, les citoyens et, collectivement, le peuple de chaque État membre seraient évidemment libres de préférer le *statu quo* ou de s'interroger sur l'opportunité d'une appartenance à l'Union européenne.

À l'inverse, un vote favorable dans tous les États membres ne légitimerait aucunement l'Union européenne pour l'éternité. D'une part, la fonction réelle remplie par un référendum apparaît avec le temps, *ex post*. D'autre part, l'Union européenne ne saurait se reposer sur un tel résultat pour cesser d'expliquer et de justifier sa raison d'être, son ou ses projets et ses actes.

### B. Des objections à prendre en compte

Plusieurs objections se sont élevées contre l'idée d'un référendum organisé dans l'ensemble de l'Union européenne. Certaines sont virulentes et présupposent, en fin de compte, que les citoyens ne sont pas aptes à se prononcer sur des enjeux européens. Les principales sont examinées ici.

En premier lieu, le référendum serait étranger à la culture politique de plusieurs États membres de l'Union. On constate néanmoins qu'il est pratiqué par vingt-six d'entre eux, en particulier sur des

47 Comp. VAN REYBROUCK, *Démocratie*, qui privilégie cependant la convocation d'assemblées citoyennes composées de citoyens tirés au sort, qualifiant celles-ci de « bien meilleur[s] moyen[s] que les élections et les référendums pour laisser la population s'exprimer » : « Prenons donc les Européens au sérieux. Laissons-les s'exprimer. » ; AUER, *People*, p. 407 : « The EU's biggest mistake is probably to have deliberately omitted to build and to use the referendum as a legitimacy-building machine for promoting its own goals and endeavours. [...] A legal order that puts the legitimising power of referendums in the hands of its foes without using it for its own benefit commits a serious error that might well prove lethal. »

48 Dans le même sens, DE GRAUWE, *Future*, p. 251. Comp. PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (JÜNCKER), *Europe*, p. 2 : « L'Europe ne peut pas se construire contre la volonté des nations. »

questions liées à l'intégration européenne<sup>49</sup>. Pour être plus précis, vingt-trois pays ont déjà organisé des référendums se rapportant à celle-ci<sup>50</sup>. Le Portugal avait prévu, pour sa part, un vote populaire sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>51</sup>. La réunification de l'île de Chypre et son adhésion, comme pays uni, à l'Union européenne (« Plan Annan ») ont fait l'objet d'un référendum le 24 avril 2004<sup>52</sup>. La Bulgarie connaît et utilise, certes très rarement, cette institution de démocratie directe – la dernière fois le 27 janvier 2013 sur la construction d'une nouvelle centrale nucléaire –, mais son adhésion à l'Union n'a pas fait l'objet d'un vote populaire. Seules l'Allemagne et la Belgique manquent, en fin de compte, à l'appel<sup>53</sup>. Dans le premier pays toutefois, des référendums se sont déjà tenus dans plusieurs *Länder*<sup>54</sup> ; de surcroît, un débat doctrinal existe sur l'opportunité de réviser la Loi fondamentale afin que des référendums puissent également être organisés au niveau fédéral<sup>55</sup>. Dans le second, des consultations populaires peuvent désormais être organisées dans les régions<sup>56</sup> ; par ailleurs, la consultation du peuple belge sur le Traité établissant

49 Voir spécialement la base de données du Centre de recherche sur la démocratie directe, à Aarau, en Suisse ([http://www.c2d.ch/inner.php?table=dd\\_db&link\\_id=61&parent\\_id=61](http://www.c2d.ch/inner.php?table=dd_db&link_id=61&parent_id=61), dernière consultation le 19 janvier 2017). Voir en outre COMMISSION DE VENISE, *Référendum*, pp. 5-12 et 43 s. ; MENDEZ/MENDEZ/TRIGA, *Referendums*, pp. 22-27 et 30-64 ; AUER, *People*, pp. 403-405.

50 Voir MENDEZ/MENDEZ/TRIGA, *Referendums*, pp. 24 s. et, pour les derniers référendums, *infra C*.

51 Voir notamment MENDEZ/MENDEZ/TRIGA, *Referendums*, p. 47.

52 75,8 % des Chypriotes grecs ont voté « non », tandis que 64,9 % des Chypriotes turcs ont voté « oui ». Voir notamment MENDEZ/MENDEZ/TRIGA, *Referendums*, pp. 32 s.

53 Voir notamment MENDEZ/MENDEZ/TRIGA, *Referendums*, pp. 33-36.

54 Voir notamment, pour une synthèse des instruments de démocratie dite directe au niveau des *Länder* allemands, KUONI, *Demokratie*.

55 Voir notamment DECKER, *Verfahren*, pp. 19 s. et *Volksgesetzgebung*, p. 36, MÖSTL, *Demokratie*, pp. 377-380 ainsi que SCHULER-HARMS, *Demokratie*, pp. 425-432 et 464 s., qui se montrent plutôt favorables à l'institution du référendum, avec diverses réserves cependant (voir notamment SCHULER-HARMS, *Demokratie*, p. 464, qui estime que l'instauration des droits de référendum et d'initiative populaire au niveau fédéral est prématurée). Pour une analyse nuancée et comportant diverses réserves à l'égard du référendum et de l'initiative populaire dans une démocratie essentiellement représentative, voir LEGGIEWE, *Demokratie*, pp. 152-158 ; KIELMANSEGG, *Freiheit*, notamment pp. 115-140 et 264 s.

56 Art. 39bis Cst. belge.

une Constitution pour l'Europe a été envisagée à l'époque<sup>57</sup>. Il est vrai que des révisions constitutionnelles préalables au référendum sur le Pacte s'avèreront, semble-t-il, nécessaires dans quelques États<sup>58</sup>.

En deuxième lieu, les traités seraient trop compliqués et nécessiteraient régulièrement des modifications, si bien qu'un référendum à l'échelle européenne serait non seulement inadéquat, mais paralyserait aussi le processus de révision des traités<sup>59</sup>. Un référendum impliquant de répondre par oui ou non à une question sous-tendue par des enjeux complexes et des compromis délicats, voire ambigus, constituerait même une « formidable machine à détruire sans rien construire à la place »<sup>60</sup> ainsi qu'un « instrument de déformation et de désinformation massive »<sup>61</sup>. On obser-

57 Proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe (Document parlementaire 51 0281/001). Le 10 mars 2005, la Chambre des représentants de Belgique n'a pas adopté une révision de la Constitution belge permettant l'organisation de cette consultation. 73 députés se sont prononcés en faveur de la révision et 62 s'y sont opposés. La majorité des deux tiers requise pour une révision constitutionnelle (art. 195 Cst. belge) n'a ainsi pas été atteinte.

58 Voir notamment CONSTANTINESCO, *Union*, p. 66, qui mentionne l'Allemagne et l'Espagne; DELPÉRÉE, *Référendum*, p. 21. S'agissant de la Belgique, voir un avis du Conseil d'État belge du 29 novembre 2004 sur une proposition de loi portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe (Document parlementaire 51 0281/004). S'agissant de l'Allemagne et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale exigeant un vote du peuple allemand sur une révision de la Loi fondamentale en cas d'accroissement de l'intégration européenne allant à l'encontre de « l'identité constitutionnelle allemande », voir notamment PERNICE et al., *Krise*, pp. 71-79, qui mettent en évidence la marge de manœuvre que ménage cette jurisprudence et critiquent celle-ci.

59 Voir notamment LOUIS, *Référendum*, pp. 320-322 et 324: « Il nous semble que le référendum devrait être réservé aux consultations populaires à propos d'orientations fondamentales de l'Union ou à l'approbation de révisions des traités comportant des changements qualitatifs en ce qui concerne soit les objets, soit la structure de l'Union. » (p. 324). Comp. MENDEZ/MENDEZ/TRIGA, *Referendums*, pp. 227 s.

60 DEHOUSSE, *Union*, p. 42; voir aussi ASSELBORN, *Referenden*; LETTA et al., *Brexit*, p. 2; SAURON, *Europe*, pp. 35 s.: « Qui portera la réponse à donner au choix référendaire ? » (p. 35).

61 MOSCOVICI, *Europe*, p. 118, qui ajoute que « [l]e référendum divise, blesse, brûle »; voir aussi JANSEN, *Europa*, pp. 123 s. Qu'en est-il d'une élection ? L'élection de Donald TRUMP aux États-Unis est-elle un facteur d'unité ?

vera d'emblée qu'une incapacité de principe du peuple à prendre des décisions complexes ou délicates n'est aucunement établie empiriquement<sup>62</sup>. Est-il plus facile, pour les citoyens, de choisir des députés nationaux ou européens ou un chef de l'État, dans un régime présidentiel ou semi-présidentiel, dont les programmes sont souvent proches ou – autre hypothèse – partiellement, voire totalement irréalisables<sup>63</sup> ? L'appartenance des candidats à des partis politiques facilite peut-être leur choix. La recommandation des partis en vue d'un référendum remplit une fonction proche<sup>64</sup>. Au reste, le risque de votes protestataires n'est pas propre à un référendum, mais existe aussi lors des élections. Certains partis adopteraient peut-être une posture opportuniste en vue d'un référendum organisé à l'échelon européen; rien ne garantit qu'ils n'agiraient pas de la même manière au cours de la phase d'approbation parlementaire d'un nouveau traité européen. Au demeurant,

62 Voir notamment KRIESI, *Choice*, pp. 233 s. et 236 s., à propos des citoyens suisses: « Overall, the citizens who participate in the vote are sufficiently capable of doing so. » (pp. 236 s.); LUPIA/MATSUSAKA, *Democracy*, pp. 467-470 et 479: « [I]t is difficult to imagine that voters are competent to make the kinds of policy decisions with which direct democracy confronts them. Yet, a frequent finding in new studies of direct democracy is that they do. » (p. 467); TIERNEY, *Referendums*, pp. 27, 103-128 et 302. Sur cette problématique, voir en outre MILIC/ROUSSELOT/VATTER, *Abstimmung*, pp. 263-284 et 412 s., qui notent, à propos de la Suisse, que le niveau d'information des citoyens est plus élevé lors des votations importantes et controversées (p. 413).

63 Comp. EICHENBERGER, *Demokratie*, p. 120: « Wahlentscheidungen sind [...] offensichtlich viel komplizierter als Sachentscheidungen. »

64 Voir EICHENBERGER, *Demokratie*, p. 120. Sur le rôle des « élites politiques » lors des campagnes référendaires, voir notamment KRIESI, *Choice*, pp. 45-86, 228-232 et 234; MILIC/ROUSSELOT/VATTER, *Abstimmung*, pp. 332-349 et 416-418, à propos de la Suisse: « Die Parteien steuern nicht das Volk, aber sie « begleiten » es bei der Meinungsbildung. » (p. 349); COLOMBO, *Competence*, pp. 2 et 12-16, qui se fonde sur des données relatives à la Suisse: « « [L]ow information rationality » allows citizens to make reasonable political decisions in an efficient way by using information shortcuts, such as following the positions of parties or other elite actors. [...] voters use the incomplete information they have at hand to reach informed decisions efficiently. » (p. 2).

la réflexion menée par un citoyen lors d'un référendum<sup>65</sup> diffère-t-elle fondamentalement de celle de nombreux parlementaires lors d'un vote? De plus, un parlement national, dont les membres ne sont, pour la plupart, pas versés dans les questions européennes, vote aussi de manière binaire – par oui ou par non – lorsqu'il lui est demandé d'approuver un traité. On signalera encore que le Pacte européen serait nettement plus court que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et n'imposerait le référendum que pour son adoption et sa révision, avec la possibilité de procéder à des révisions urgentes sans qu'un référendum ne soit organisé.

En troisième lieu, l'intégration européenne ne serait pas suffisante sur le plan politique pour qu'un référendum soit organisé au niveau de l'Union. Cette dernière objection vise surtout le fait de se contenter d'une majorité simple ou qualifiée des États lors du référendum<sup>66</sup>, ce qui revient, d'une certaine manière, à admettre l'existence d'un « peuple européen ». Le Pacte exigerait l'unanimité des États membres<sup>67</sup>, tout en permettant de procéder en deux temps en cas de rejet dans quatre États au maximum sans compter ceux ayant annoncé, avant le référendum, vouloir quitter l'Union en

65 Voir COLOMBO, *Citizens*, p. 148, qui se fonde sur des données relatives à la Suisse, où les référendums sont fréquents, et à l'Écosse, où ils sont rares : « To sum up, citizens in direct democracy are neither absolutely ignorant of politics as depicted by the minimalist perspective of public opinion research, nor are they the highly rational and impartial judges envisioned by deliberative democracy theory, but they are something in between. Citizens strive to be acquainted with the arguments, they learn from campaigns, and they are able to justify their decisions when asked to do so. And yet, at the same time, they are biased in their assessment of information, they adapt their judgments to their existing beliefs and party attachments, and they often do not listen to the other side. These biases in reasoning can however be mitigated to some extent by inducing people to justify themselves in public or with unknown others, by formulating coherent vote questions, by providing intense, information-rich, and diverse political campaigns, and by a balanced discussion conducted from within the political elite. » ; voir aussi LANZ/NAI, *Democracy*, pp. 127-133, qui se fondent sur des données relatives à la Suisse.

66 Pour une esquisse de différents modèles, voir ESPOSITO, *Pouvoir*, pp. 299-302 et 310-313 ; MENDEZ/MENDEZ/TRIGA, *Referendums*, pp. 185-217 et 225-229.

67 Voir déjà ABROMEIT, *Democracy*, pp. 125-127 et 133-135. Plus récemment, voir MARTI, *Pouvoir*, pp. 649-651 et 653, N<sup>os</sup> 763-764 et 768 ; FERRY, *Relance*, pp. 42 et 44, à propos d'une nouvelle Constitution composée de trois éléments seulement (droits fondamentaux, valeurs constitutives et principes politiques de base).

cas de vote négatif de leur peuple. Cette procédure lourde pourrait effectivement conduire à ce que le peuple d'un État jouisse d'un droit de veto sur le Pacte ou une révision ordinaire de celui-ci. N'est-ce cependant pas déjà le cas aujourd'hui<sup>68</sup>? Le non des peuples français et néerlandais au Traité établissant une Constitution pour l'Europe a sabordé la procédure d'approbation de ce texte.

### C. Les enseignements des derniers référendums

Le référendum grec sur le projet d'accord soumis par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international lors de l'Eurogroupe du 25 juin 2015 a été annoncé deux jours plus tard et s'est tenu le 5 juillet de la même année<sup>69</sup>. Il serait malencontreux de se livrer à des conjectures tant la question posée était porteuse d'ambiguïtés<sup>70</sup>. En outre, le vote a été mis sur pied dans la précipitation. Or un référendum doit être précédé d'un temps suffisant pour le débat démocratique et être organisé de manière à ce que les citoyens puissent librement se former leur opinion et exprimer leur suffrage<sup>71</sup>. Ces principes guideraient le référendum sur le Pacte européen. On notera en passant que le vote négatif n'a ni anéanti l'Union européenne<sup>72</sup>, ni provoqué le départ de la Grèce de la zone euro.

Lors d'un référendum qui s'est tenu le 3 décembre 2015 au Danemark, l'abrogation de plusieurs clauses d'« opt-out », dont bénéficie ce pays en matière de coopération policière notamment, a été refusée par une majorité des votants<sup>73</sup>. Il est difficile de tirer des enseignements de ce vote populaire, ne serait-ce que parce que la question soumise au peuple danois et les enjeux y relatifs étaient

68 Pour une réponse affirmative, voir AUER, *People*, p. 405.

69 61,3 % des votants ont refusé ce projet.

70 KOPSIDI, *Référendum*, pp. 246-248.

71 Voir spécialement CONGRÈS DES POUVOIRS RÉGIONAUX ET LOCAUX, *Code*.

72 Voir, à titre prémonitoire, GALBRAITH, *Crise*, p. 178.

73 53,1 % des votants ont refusé d'abroger divers « opt-outs ».

difficilement compréhensibles<sup>74</sup>. Il paraît montrer un attachement des Danois à une intégration différenciée. Le Pacte européen s'inscrirait dans cette optique, traitant successivement de l'Union dans son ensemble, puis de l'Union économique et monétaire, et continuant à permettre des coopérations renforcées ainsi que des régimes dérogatoires au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La question posée lors du référendum européen serait claire<sup>75</sup>: « Approuvez-vous le Pacte européen signé le [...] à Athènes? »

Le 6 avril 2016, un référendum consultatif s'est déroulé aux Pays-Bas. Il portait sur l'accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne; plus de trois votants sur cinq l'ont rejeté<sup>76</sup>, la participation s'élevant à moins d'un tiers du corps électoral. Certains votants ont pu percevoir ce référendum comme une occasion de marquer, à bon compte, leur défiance à l'encontre des institutions européennes, voire des dirigeants politiques nationaux<sup>77</sup>. Il est, à cet égard, regrettable qu'un référendum sur un enjeu européen devienne, en forçant le trait, le vecteur de divers mouvements d'humeur et revendications ne se rapportant pas, pour bon nombre d'entre elles, à son objet. Cette dérive révèle la nécessité d'une adéquation entre l'objet du débat démocratique et celui du référendum. Elle atteste peut-être aussi le besoin d'un débat – national et européen – sur l'état de l'Union et l'idée européenne en ce vingt-et-unième siècle<sup>78</sup>.

74 Voir notamment le site internet de la BBC (« «Uncertainty» fuels Danish EU referendum No vote », Gavin LEE, 4 décembre 2015, <http://www.bbc.com/news/blogs-eu-35003333>, dernière consultation le 19 janvier 2017) : « The confusing wording of the referendum question seems to have been a factor. One voter described it as 'the most baffling in the history of the EU', and on the foggy, wet streets of Copenhagen, that sentiment seemed to be shared by voters as they left polling stations, saying the question was too complicated and technical, and that explanations from politicians were not comprehensive. »

75 Sur cette exigence, voir notamment LAQUIÈZE, *Référendum*, pp. 79 s.

76 61,6 % des votants ont refusé cet accord.

77 Voir notamment *Le Monde* du 8 avril 2016, p. 8 (Cécile DUCOURTIEUX, « Aux Pays-Bas, vote de défiance contre l'Europe »).

78 En faveur d'un tel débat, VON DER WIPPEL, *Brexit*, qui appelle à un dialogue ouvert sur l'idée européenne à un méta-niveau; EDITORIAL COMMENTS, *Days*, pp. 884-886; ARMAND, *Union*; LIPPERT/VON ONDARZA, *Integration*. Voir en outre KLOSSA, *Jeunesse*, pp. 179-185.

Le référendum organisé le 23 juin 2016 au Royaume-Uni sur le maintien ou non de ce pays dans l'Union européenne semble, quant à lui, marquer un tournant décisif, durablement altérer le contexte européen et plaider, de prime abord, contre l'organisation d'autres référendums afin d'éviter qu'un mouvement populaire – populiste, diront d'aucuns – emporte avec lui l'Union. À notre sens, le référendum britannique renforce, au contraire, la nécessité d'un référendum européen<sup>79</sup>. Avant de développer ce propos, il convient tout d'abord d'observer que l'Union n'a pas été réformée par les concessions obtenues par le Royaume-Uni en février 2016<sup>80</sup>, lesquelles ne touchaient ni à l'architecture institutionnelle de l'Union, sous réserve du droit de veto reconnu aux parlements nationaux, ni à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, ni *a fortiori* au fonctionnement de la zone euro.

En se prononçant pour que le Royaume-Uni quitte l'Union européenne, 51,9 % des votants lors du référendum du 23 juin 2016 risquent de provoquer une réaction en chaîne, poussant d'autres États à tenter d'obtenir des arrangements, puis d'organiser un référendum national. Or, sous peine de perdre toute crédibilité et de se détruire à petit feu, l'Union ne peut se permettre de négocier successivement des accords tentant de répondre aux revendications de chaque État. Les crises auxquelles l'Union est confrontée appellent des « solutions collectives »<sup>81</sup>. Une dynamique dangereuse et pernicieuse a été lancée à la demande et en faveur du Royaume-Uni<sup>82</sup>, ainsi qu'à la suite du référendum néerlandais

79 Comp. DE GRAUWE, *Future*, p. 251, qui ne plaide pas pour autant pour un référendum européen : « There are other EU member states that are currently tempted to organise similar referenda. I have no problem in principle with such referenda. If citizens of a country dislike being members of a club, they should be able to leave. This will be better for all involved. There is no point in grouping together with people who intensely dislike each other. »

80 CHEFS D'ÉTAT OU DE GOUVERNEMENT, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL EUROPÉEN, *Arrangement*. Voir, parmi de nombreux auteurs, DE GRAUWE, *Haus*.

81 LOUIS, *Crise*, p. 348.

82 Voir notamment SIMMS/ZEEB, *Europa*, p. 80; GOULARD, *Europe*, pp. 24-28 et 121 s.; FISCHER, *Vertragsrecht*, p. 112; EDITORIAL COMMENTS, *Days*, pp. 877 s.

susmentionné<sup>83</sup>. Elle peut être cassée par un débat public sur les réformes à apporter à l'Union<sup>84</sup>, la convocation d'une Convention ou de plusieurs conventions<sup>85</sup>, un nouveau débat public, la conclusion d'un traité fondamental appelé « Pacte européen » et, enfin, un référendum sur le continent européen précédé d'une information adéquate<sup>86</sup>. « Never let a good crisis go to waste », selon les mots attribués à Winston CHURCHILL<sup>87</sup>. Il est vrai que les chefs d'État ou de gouvernement des États membres sont, pour l'heure du moins, franchement opposés à toute révision des traités<sup>88</sup>. Aussi l'impulsion viendra-t-elle peut-être de la base, c'est-à-dire des citoyens européens.

83 Voir notamment *Le Monde* du 9 avril 2016, p. 3 (Cécile DUCOURTIEUX avec Philippe BERNARD, Blaise GAUQUELIN et Olivier TRUC, « L'Europe tétanisée par le « non » au référendum néerlandais »); EUROPA NOVA, *Renaissance*, ch. 1.

84 En faveur d'un tel débat, GOULARD, *Europe*, p. 126 et GABRIEL/SCHULZ, *Europe*, p. 6, qui pensent surtout à des débats parlementaires lors desquels seraient aussi entendues des personnalités de la société civile.

85 En faveur de « conventions démocratiques » organisées dans les États membres, MACRON, *Révolution*, p. 240. Voir en outre EUROPA NOVA, *Renaissance*: « À moyen terme, la mobilisation et une réflexion collective des citoyens européens doivent constituer les prémices d'une nouvelle conférence intergouvernementale ou d'une nouvelle convention européenne, pour faire de l'Europe une grande puissance démocratique, culturelle et économique, garantissant en son sein la solidarité et des droits fondamentaux aujourd'hui menacés, une puissance qui se donne les moyens de sa souveraineté. »; LANNOO, *More*: « Faced with the deadlock that the current EU situation could result in, [the European Parliament] should take a more pro-active stance and call for the formation of a new « constituante », or constitution-adopting Parliament. »; JANSSEN, *Europa*, p. 200, qui plaide pour une nouvelle Constitution européenne mettant en place une « Fédération ».

86 Sur ce dernier point, voir WELFENS, *Brexit*, p. 369: « Die deutsche und europäische Diskussion um den Einsatz von Volksbefragungen und -abstimmungen bedarf künftig einer stärker differenzierten Analyse und vernünftiger Vorschläge für hohe Qualitätsstandards im Informationsbereich. »; SHAW, *Referenda*, p. 780.

87 Voir aujourd'hui DE BURCA, *Opportunity*: « But there is unquestionably a sense that the context of political upheaval brought about by the Brexit vote offers an occasion for reform of the EU that could be seized, given sufficient political will and public demand. » (p. 538).

88 Voir spécialement DEUTSCHE BUNDESKANZLERIN (MERKEL), *Rat*, qui résume le sentiment général de ses collègues au terme de la réunion du Conseil européen des 28-29 juin 2016 à Bruxelles: « Bei uns in der Diskussion war heute ganz klar der Trend zu erkennen, dass es keine Vertragsänderungen geben soll. Das ist jetzt also nicht das Gebot der Stunde. [...] Es gab heute keinen, der der Meinung war, dass wir einen Konvent und eine breite Diskussion über einen neuen Vertrag brauchen [...]. »

De nombreuses raisons expliquent sans doute le résultat du scrutin du 23 juin 2016. L'immigration, la peur face à la « globalisation », le respect insuffisant du principe de subsidiarité par les institutions européennes ou encore le prétendu déficit démocratique de l'Union en font probablement partie. Une réforme et, *a fortiori*, une refonte de l'Union passent par une réflexion sur ces points. Il serait erroné de considérer que le seul contexte britannique explique le résultat du référendum. La défiance populaire à l'encontre des institutions européennes n'est pas propre au Royaume-Uni et ne disparaîtra pas lorsque ce pays aura quitté l'Union; le besoin de réformer, voire de refonder celle-ci reste par ailleurs intact. Toute politique de l'autruche de la part des dirigeants des États membres et de l'Union dans les mois et années à venir alimenterait un phénomène de rejet bien avancé et ferait encore gonfler un abcès d'incompréhension déjà volumineux<sup>89</sup>.

Rien n'indique, de surcroît, que la discussion sur la question de l'appartenance à l'Union et sur les fondements de celle-ci soit close au Royaume-Uni ou dans le reste de l'Union depuis le soir du 23 juin 2016. C'est une fausse idée de penser qu'un référendum scelle définitivement un débat, par nature, récurrent. Lorsque sont en jeu des relations durables et évolutives, le peuple d'un État peut être consulté à réitérées reprises à leur sujet. Le peuple suisse s'est, par exemple, prononcé une dizaine de fois, durant ces vingt-cinq dernières années, sur les relations de la Suisse avec l'Union

89 Voir notamment DI FABIO, *Stunde*: « Was das Vereinigte Königreich wollte, aber wohl nicht hinreichend bekommen hat, sollte zeitgleich mit dem 23. Juni auf die Agenda einer europäischen Inventur gesetzt werden. Das Gleichgewicht zwischen Staaten und Union, zwischen Demokratie und Wirtschaft muss neu tariert und das europäische Projekt neu erklärt werden, damit der Populismus nicht so machtvoll wächst, dass eines Tages die Blockade Europas die Freiheit und den Frieden des Kontinents gefährdet. »; JUPPÉ, *Europe*; VAN REYBROUCK, *Démocratie*: « Le continent européen s'effondre. »; VERHOFSTADT, *Europe*: « [...] nous serions mieux inspirés de réfléchir au nombre de leaders populistes qui pourraient bientôt éclore en Europe, à force d'impotence des pouvoirs publics et de refus d'adapter le système institutionnel de l'UE à son siècle. Nous aussi, nous pouvons faire en sorte que l'Europe soit de nouveau à son firmament. »; SINN, *Neugründung*, pp. 21-23 et 295-306, qui demande à l'Allemagne d'exiger une révision des traités.

européenne et ses États membres. Si le contexte de ce pays est spécifique, ne serait-ce que parce que le référendum est profondément ancré dans la vie démocratique suisse, il confirme néanmoins qu'il est audacieux et, en réalité, erroné d'assigner *ex ante* à un vote populaire la fonction de clore une discussion, y compris dans un pays très attaché au respect de la « volonté populaire ». Seul le temps permet d'apprécier *ex post* la fonction réellement remplie par un référendum.

Dans quelques années, un référendum européen sur des réformes importantes de l'Union européenne permettrait d'élargir et d'enrichir le débat démocratique. L'Union ne doit pas craindre ce dernier, mais l'accepter et le rechercher<sup>90</sup>. Une demande citoyenne de référendum point ou croît dans plusieurs États membres<sup>91</sup>. Certes, il est possible que les citoyens votent, dans un ou plusieurs États membres, majoritairement contre le texte qui leur est soumis, mais l'incertitude du résultat d'un vote populaire correspond à l'essence et à la force de la démocratie.

En somme, la pression sur les vingt-sept États membres – le Royaume-Uni n'est plus compté – pour réformer l'Union et, peut-être aussi, consulter les citoyens risque de croître sensiblement dans les mois et années à venir, voire de devenir intenable. Elle présente non seulement un danger, mais aussi une chance de relever la tête et de discuter sérieusement des réformes nécessaires au bon fonctionnement de l'Union et conférant à l'action de celle-ci une légitimité adéquate.

D'autres votes populaires ont enfin eu lieu après le fameux 23 juin 2016. En Hongrie, un référendum a été organisé le 2 octobre 2016. Il portait sur la relocalisation de migrants par l'Union européenne.

90 Voir, par analogie, ACKERMAN, *Constitutionalism*, p. 713 : « Lisbon, and more recent agreements, were elite constructions that avoided, as much as possible, self-conscious consideration by the People(s) of Europe at referenda. This decade of evasion is allowing rising protest movements to present the union and the bank as alien forces dominated by harsh technocrats, with union politicians serving as pseudo-democratic ornaments. »

91 Voir SINN, *Neugründung*, pp. 48-53 et les références.

98,36 % des citoyens ayant exprimé un vote ont répondu non à la question suivante : « Voulez-vous que l'Union européenne puisse prescrire l'installation obligatoire en Hongrie de citoyens non hongrois sans l'approbation de l'Assemblée nationale ? » Le vote n'a cependant pas été considéré comme valide en raison d'une participation au scrutin s'élevant à 41,32 % du corps électoral, alors que la Constitution hongroise fixe la limite minimale à 50 %<sup>92</sup>. Ce dernier référendum était étroitement lié au contexte politique prévalant dans ce pays. Il montre peut-être que de nombreux citoyens hongrois ont compris que la participation à l'Union européenne ne se résume pas à des enjeux isolés et clivants<sup>93</sup>, mais forme un tout. Un référendum sur un nouveau Pacte européen tiendrait compte de ce dernier point.

Le référendum organisé en Italie le 4 décembre 2016 portait sur une loi constitutionnelle, laquelle fut rejetée par une nette majorité des votants<sup>94</sup>. Le vote négatif s'expliquait peut-être aussi par un rejet général de la politique d'austérité frappant l'Italie et visait, par conséquent, indirectement l'Union européenne. Il ne s'agit pas ici d'analyser ce scrutin national. La personnalisation, voire le caractère plébiscitaire de la campagne référendaire – Matteo RENZI, alors Président du Conseil des ministres, fut omniprésent – mérite néanmoins une remarque. Un référendum européen sur un nouveau Pacte européen serait déclenché, non par une personne, animée le cas échéant par des motifs tactiques<sup>95</sup>, mais à la suite d'un processus collectif – européen en un mot.

92 Art. 8, 4<sup>e</sup> al., de la Loi fondamentale de la Hongrie, du 25 avril 2011 (partie intitulée « État »).

93 Comp. PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (JUNCKER), *Europe*, p. 3, qui ne plaide pas pour autant pour un référendum européen : « Je n'exclus pas la nécessité qu'il y a de recourir à la consultation référendaire sur des traités constitutionnels et autres, mais sur des décisions précises et des détails, faire de même me paraît être une voie très, très dangereuse. »

94 59,11 % des votants ont rejeté la réforme.

95 Sur cette problématique, voir AUER, *People*, p. 400.

## VII. Une Europe pour, avec et par les peuples

Un nouveau pacte réformateur et fondateur, appelé « Pacte européen », ne constitue une perspective envisageable que s'il place les citoyens et, collectivement, les peuples des États membres au cœur de l'action et même de la raison d'être de l'Union européenne. Aussi celle-ci serait-elle tenue, en vertu du Pacte européen et des traités, d'utiliser ses compétences pour protéger ces peuples<sup>96</sup>, y compris face aux conséquences de la mondialisation<sup>97</sup>. Cette protection ne se résumerait évidemment pas à contribuer à assurer la sécurité sur le continent européen; des mesures *antidumping* plus incisives pourraient, par exemple, être adoptées à ce niveau<sup>98</sup>. La négociation et la conclusion d'accords commerciaux devraient

96 Sur ce point, voir notamment BARNIER, *Européens*; JUPPÉ, *Europe*; HOLLANDE, *Europe*; CHOPIN/JAMET, *Projet*, pp. 8 s.; PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (JUNCKER), *État de l'Union*, p. 17; MOSCOVICI, *Europe*, pp. 35-98 (« Pour une Europe protectrice »); CHOPIN, *Europe*, p. 5: « [I]l apparaît nécessaire de repenser le libéralisme européen avec pour objectif cardinal la protection des citoyens contre les excès ou les insuffisances des systèmes politiques et économiques. »; VAN MIDDELAAR, *Union*, p. 707: « Le message clé devra donc exprimer que, à côté de l'ancienne « Europe des chances », naît une « Europe qui protège ». »

97 Voir notamment MOSCOVICI, *Europe*, p. 256.

98 Favorables à un renforcement de telles mesures, BERÈS/PITTELLA/BULLMANN, *Union*; MONTEBOURG, *Peuples et France*, p. 63; PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (JUNCKER), *État de l'Union*, p. 11: « Nous ne devons pas être des partisans naïfs du libre-échange, mais être capables de réagir au dumping avec la même fermeté que les États-Unis. »; PREMIER MINISTRE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (VALLS), *Avenir*, p. 6; MACRON, *Révolution*, p. 234; MOSCOVICI, *Europe*, pp. 69-71. Voir en outre une proposition de la Commission européenne (COM [2016] 721 final, 9.11.2016) de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/1036 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de l'Union européenne et le règlement (UE) 2016/1037 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet de subventions de la part de pays non membres de l'Union européenne.

– autre illustration – répondre à l'intérêt des peuples des États membres, et non pas seulement à celui d'entreprises multinationales<sup>99</sup>. *Une Europe pour les peuples*, en somme.

Demander au peuple de chaque État membre de se prononcer sur le Pacte européen et exiger l'unanimité des peuples consultés, sous réserve d'un retrait de l'Union, pour que ce texte entre en vigueur représenterait une épreuve de vérité pour l'Union européenne. Emprunter la voie référendaire simultanément dans vingt-sept ou vingt-huit pays tiendrait peut-être de la gageure. Le moment est cependant venu d'expliquer sans relâche en quoi consiste le projet européen au vingt-et-unième siècle et de démontrer pourquoi il garde toute sa raison d'être après avoir été exposé au vent de la réforme. Le *statu quo* ou une succession de retouches font, l'un comme l'autre, courir à ce projet le danger de l'enlèvement ou du délitement. Les partisans de l'Union européenne doivent doubler d'efforts pour convaincre les citoyens et, collectivement, les peuples des États membres de franchir une nouvelle étape dans leur union. L'Union européenne est condamnée à terme si elle tourne le dos à ces – ses – peuples. *Une Europe avec les peuples*, en d'autres termes.

Au terme d'un débat démocratique et, espérons-le, d'une réflexion approfondie, un vote aurait lieu dans l'ensemble de l'Union européenne. Ce référendum européen sur le Pacte européen donnerait la parole aux citoyens. Le Pacte ne serait adopté et n'entrerait en vigueur qu'en cas de vote favorable dans tous les États membres qu'il lierait. Il bénéficierait alors d'une légitimité populaire directe. *Une Europe par les peuples*, en définitive.

99 Voir notamment MAGNETTE, *Mondialisation*. Voir en outre la « Déclaration de Namur », rendue publique le 5 décembre 2016 (<http://declarationdenamur.eu>, dernière consultation le 13 janvier 2017).

## Bibliographie

---

- ABROMEIT Heidrun, *Democracy in Europe – Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York / Oxford (Berghahn) 1998 (*Democracy*)
- ACKERMAN Bruce, « Three Paths to Constitutionalism – and the Crisis of the European Union », *British Journal of Political Science*, vol. 45 (2015), pp. 705-714 (*Constitutionalism*)
- ADAMS Maurice / FABBRINI Federico / LAROCHE Pierre (édit.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford / Portland (Hart) 2014 (*Constraints*)
- AGLIETTA Michel, *Europe – Sortir de la crise et inventer l'avenir*, Paris (Michalon) 2014 (*Europe*)
- ALESINA Alberto / GIAVAZZI Francesco, *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge / Londres (MIT Press) 2006, 2008 pour l'édition « paperback » (*Europe*)
- AMAR Cécile, *L'homme qui ne voulait pas être roi – Conversations avec Jacques Delors*, Paris (Grasset) 2016 (*Delors*)
- ARMAND Loïc, « Il est urgent de rendre l'Union européenne plus transparente », *Le Monde* du 15 septembre 2016, p. 20 (*Union*)
- ARMAND Loïc / SPITZ Bernard, « État d'urgence pour l'Europe », *Le Monde* du 29 octobre 2016, cahier « Économie & entreprise », p. 6 (*Europe*)
- ASSELBORN Jean, « Referenden machen die EU kaputt », entretien réalisé par Michael B. Berger, *Hannoversche Allgemeine Zeitung* du 9 avril 2016, p. 4 (*Referenden*)
- AUER Andreas, « The people have spoken: abide? A critical view of the EU's dramatic referendum (in) experience », *European Constitutional Law Review*, vol. 12 (2016), pp. 397-408 (*People*)

- AUER Andreas/FLAUSS Jean-François (édit.), *Le référendum européen*, Bruxelles (Bruylant) 1997 (*Référendum*)
- BAGNAI Alberto, « Peut-on sauver l'Italie du marasme? », in : Sapir, *Euro*, pp. 209-223 (*Marasme*)
- BARNIER Michel, « Il faut désormais protéger les Européens », *Le Monde* des 26-27 juin 2016, p. 26 (*Européens*)
- BERÈS Pervenche/PITTELLA Gianni/BULLMANN Udo, « Rompons avec cette Union européenne exclusivement de marché », *Le Monde* des 26-27 juin 2016, p. 27 (*Union*)
- BERTONCINI Yves/VITORINO António, *Réformer la « gouvernance » européenne – Pour une fédération d'États nations plus légitime et plus efficace*, Paris/Berlin (Notre Europe – Institut Jacques Delors) septembre 2014 (*Gouvernance*)
- DE BOISSIEU Christian, « Vers la fin d'une certaine naïveté monétaire européenne », Entretien, *Questions internationales* N° 76 (2015), pp. 42-48 (*Fin*)
- BRIGHT Jonathan/GARZIA Diego/LACEY Joseph/TRECHSEL Alexander, « Europe's voting space and the problem of second-order elections: A transnational proposal », *European Union Politics*, vol. 17 (2016), pp. 184-198 (*Europe*)
- DE BÚRCA Gráinne, « Crisis and Opportunity: Responding to the Brexit Vote », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 14 (2016), pp. 537-539 (*Opportunity*)
- CHANG Michele, *Economic and Monetary Union*, Londres/New York (Palgrave Macmillan) 2016 (*Union*)
- CHEFS D'ÉTAT OU DE GOUVERNEMENT, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL EUROPÉEN, *Décision concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne*, annexe I des conclusions adoptées par le Conseil européen lors de la réunion des 18 et 19 février 2016, Bruxelles, 19 février 2016 (*Arrangement*)
- CHOPIN Thierry, « Le « moment populiste » : vers une Europe « post-libérale »? », *Question d'Europe* N° 414 (Fondation Robert Schuman), 12 décembre 2016 (*Europe*)
- CHOPIN Thierry/JAMET Jean-François, « L'avenir du projet européen », *Question d'Europe* N° 402 (Fondation Robert Schuman), 12 septembre 2016 (*Projet*)

- COLOMBO Céline, *Partisan, not Ignorant – Citizens' Use of Arguments and Justifications in Direct Democracy*, Florence (Institut universitaire européen) 2016 (*Citizens*)
- « Justifications and Citizen Competence in Direct Democracy: A Multilevel Analysis », *British Journal of Political Science*, à paraître (*Competence*)
- COMMISSION DE VENISE (COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT), *Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des États européens*, Strasbourg (Conseil de l'Europe), 2 novembre 2005 (*Référendum*)
- CONGRÈS DES POUVOIRS RÉGIONAUX ET LOCAUX, *Code de bonne conduite en matière référendaire*, résolution 235 (2007), Strasbourg, mai 2007 (*Code*)
- CONSTANTINESCO Vlad, « L'Union européenne aujourd'hui : Quelle Union? Quelle Europe? », in : Institut de droit européen de l'Université de Fribourg (édit.), *La Suisse et l'intégration européenne*, Zurich/Bâle/Genève (Schulthess) 2015, pp. 57-67 (*Union*)
- COX Pat, *Europe after Brexit*, Lausanne (Fondation Jean Monnet pour l'Europe) 2016 (*Europe*)
- DASHWOOD Alan, « Living with the Eurozone », *Common Market Law Review*, vol. 53 (2016), pp. 3-9 (*Eurozone*)
- DAWSON Mark/DE WITTE Floris, « From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU », *European Law Journal*, vol. 22 (2016), pp. 204-224 (*Constitution*)
- DECKER Frank, « Direktdemokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland », in : Mörschel/Efler, *Demokratie*, pp. 11-20 (*Verfahren*)
- « Volksgesetzgebung und parlamentarisches Regierungssystem – Eine schwierige Kombination », in : Münch/Hornig/Kranenpohl, *Demokratie*, pp. 23-37 (*Volksgesetzgebung*)
- DE GASPERI Alcide, *Scritti e discorsi politici*, édition critique, 4 vol. en 10 tomes, Bologne (il Mulino) 2006-2009 (*Scritti e discorsi*)
- DE GRAUWE Paul, « Ein auf Sand gebautes Haus », traduit de l'anglais, *Neue Zürcher Zeitung* du 17 février 2016, p. 27 (*Haus*)
- « What Future for the EU After Brexit? », *Intereconomics* 2016, pp. 249-251 (*Future*)

- DEHOUSSE Renaud, *Quelle union politique en Europe?*, entretien réalisé par Hervé Bribosia, Lausanne (Fondation Jean Monnet pour l'Europe) 2016 (*Union*)
- DELAUME Coralie / CAYLA David, *La fin de l'Union européenne*, Paris (Michalon) 2017 (*Fin*)
- DELORME Olivier, *30 bonnes raisons pour sortir de l'Europe*, Saint-Martin-de-Londres (H & O) 2017 (*Europe*)
- DELORS Jacques, « Aux jeunes générations de faire revivre les valeurs des fondateurs », *Le Monde* du 15 septembre 2016, p. 20 (*Valeurs*)
- DELPÉRÉE Francis, « Le référendum européen », in : Auer / Flauss, *Référendum*, pp. 17-21 (*Référendum*)
- DEUTSCHE BUNDESKANZLERIN (Angela MERKEL), *Mitschrift einer Pressekonferenz zum Abschluss des Europäischen Rats am 29. Juni 2016*, Bruxelles, 29 juin 2016 (*Rat*)
- DÉVOLUY Michel, *Comprendre le débat européen – Petit guide à l'usage des citoyens qui ne croient plus à l'Europe*, Paris (Points) 2014 (*Débat*)
- DI FABIO Udo, *Schwankender Westen – Wie sich ein Gesellschaftsmodell neu erfinden muss*, Munich (Beck) 2015 (*Westen*)
- « Wem die Stunde schlägt », *Neue Zürcher Zeitung* du 17 mai 2016, p. 10 (*Stunde*)
- EDITORIAL COMMENTS, « True is it that we have seen better days », *Common Market Law Review*, vol. 53 (2016), pp. 875-886 (*Days*)
- « A way to win back support for the European project », *Common Market Law Review*, vol. 54 (2017), pp. 1-10 (*Project*)
- EICHENBERGER Reiner, « Direkte Demokratie ist besser – auch bei Haushaltsentscheidungen », in : Mörschel / Efler, *Demokratie*, pp. 113-130 (*Demokratie*)
- ESPOSITO Frédéric, *Vers un nouveau pouvoir citoyen? Des référendums nationaux au référendum européen*, Louvain-la-Neuve (Academia-Bruylant) 2007 (*Pouvoir*)
- EUROPANOVA, *L'appel du 9 mai – une feuille de route pour une Nouvelle Renaissance européenne*, Paris, 9 mai 2016 (*Renaissance*)
- EUROPEAN UNION GLOBAL STRATEGY, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruxelles, juin 2016 (*Stronger Europe*)

- FABBRINI Federico, « States' Equality v States' Power: the Euro-crisis, Inter-state Relations and the Paradox of Domination », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 17 (2015), pp. 3-35 (*States*)
- FERRY Jean-Marc, *Les voies de la relance européenne*, Lausanne (Fondation Jean Monnet pour l'Europe) 2014 (*Relance*)
- FILLON François, *Faire*, Paris (Albin Michel) 2015 (*Faire*)
- « Pour une alliance européenne de la défense », Propos recueillis par Arnaud Leparmentier et Michaëla Wiegel, *Le Monde* du 24 janvier 2017, p. 2 (*Alliance*)
- FISCHER Joschka, *Scheitert Europa?*, Cologne (Kiepenheuer & Witsch) 2014 (*Europa*)
- FISCHER Klemens H., *Die Entwicklung des europäischen Vertragsrechts – Von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Lissabon*, 2<sup>e</sup> éd., Baden-Baden (Nomos), Berne (Stämpfli) et Vienne (Manz) 2016 (*Vertragsrecht*)
- GABRIEL Sigmar / SCHULZ Martin, *Refonder l'Europe*, version française d'une déclaration publiée le 24 juin 2016 en Allemagne (« Europa neu gründen »), Paris (Friedrich Ebert Stiftung), septembre 2016 (*Europe*)
- GALBRAITH James K., *Crise grecque, tragédie européenne*, traduit de l'anglais (États-Unis) par Johan-Frédéric Hel Guedj, Paris (Seuil) 2016 (*Crise*)
- GIDDENS Anthony, *Turbulent and Mighty Continent – What Future for Europe?*, Cambridge / Malden (Polity) 2014 (*Europe*)
- GISCARD D'ESTAING Valéry, *Europa – La dernière chance de l'Europe*, Paris (XO) 2014 (*Europa*)
- GLIENICKER GRUPPE (Armin VON BOGDANDY / Christian CALLIESS / Henrik ENDERLEIN / Marcel FRATZSCHER / Clemens FUEST / Franz C. MAYER / Daniela SCHWARZER / Maximilian STEINBEIS / Constanze STELZENMÜLLER / Jakob VON WEIZSÄCKER / Guntram WOLFF), *Aufbruch in die Euro-Union*, 17 octobre 2013 (*Euro-Union*), une version plus courte de cette contribution est parue dans *Die Zeit* du 17 octobre 2013, pp. 30 s.
- GLUCKSMANN Raphaël, « Être européen ou ne pas être », *L'Obs* N° 2722 du 5 au 11 janvier 2017, p. 10 (*Européen*)
- GNESOTTO Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne?*, Paris (La documentation française) 2014 (*Défense*)
- GOULARD Sylvie, *Goodbye Europe*, Paris (Flammarion) 2016 (*Europe*)

- GRIMM Dieter, *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, Munich (Beck) 2016 (*Europa*)
- GROUPE DE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE (Ministres des Affaires étrangères allemand, autrichien, belge, danois, espagnol, français, italien, luxembourgeois, néerlandais, polonais et portugais), *Rapport final*, traduction, Varsovie, 17 décembre 2012 (*Rapport*)
- GROUPE EIFFEL EUROPE (Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ/Yves BERTONCINI/Jean-Louis BIANCO/Laurence BOONE/Bertrand DUMONT/Sylvie GOULARD/André LOESEKRUG-PIETRI/Rostane MEHDI/Etienne PFIMLIN/Denis SIMONNEAU/Carole ULMER/Shahin VALLÉE), *Pour une Communauté politique de l'euro*, Paris, 14 février 2014 (*Communauté*)
- GROUPE SPINELLI, *Une Loi fondamentale pour l'Union européenne*, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 2014 (*LFUE*)
- GUÉROT Ulrike, *Warum Europa eine Republik werden muss! – Eine politische Utopie*, Bonn (Dietz) 2016 (*Republik*)
- HÄBERLE Peter/KOTZUR Markus, *Europäische Verfassungslehre*, 8<sup>e</sup> éd., Baden-Baden (Nomos) et Zurich/St-Gall (Dike) 2016 (*Verfassungslehre*)
- HISHOW Ognian N., *Divergenz statt Konvergenz in der Wirtschafts- und Währungsunion? Ein währungstheoretisch begründetes Plädoyer für eine andere Währungsunion*, Berlin (SWP-Studie) 2014 (*Währungsunion*)
- HOLLANDE François, «L'immobilisme serait la dislocation de l'Europe», Propos recueillis par Nicolas Barré, Catherine Chagnoux, Pierre-Alain Furbury, Étienne Lefebvre et Dominique Seux, *Les Échos* du 30 juin 2016, p. 2 (*Europe*)
- HÜBNER Danuta et al. (CEPS TASK FORCE), *Regroup and Reform – Ideas for a more responsive and effective European Union*, Bruxelles (CEPS) 2017 (*Union*)
- INSTITUT MONTAIGNE, *Refonder le projet européen*, note rédigée par Jean-Paul Tran Thiet, Paris, mars 2012 (*Projet*)
- JANSEN Thomas, *Europa verstehen – Reflexionen gegen die Krise der Union*, Baden-Baden (Nomos) 2016 (*Europa*)
- JUPPÉ Alain, «L'Europe est menacée de dislocation», Propos recueillis par Nicolas Chapuis et Alexandre Lemarié, *Le Monde* du 28 juin 2016, p. 5 (*Europe*)

- KADDOUS Christine/AUER Andreas (édit.), *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne*, Genève/Bâle/Munich (Helbing Lichtenhahn), Bruxelles (Bruylant) et Paris (LGDJ) 2006 (*Constitution*)
- KADELBACH Stefan, (édit.), *Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa?*, Baden-Baden (Nomos) 2015 (*Union*)
- KARATZIA Anastasia, «The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking», *Common Market Law Review*, vol. 54 (2017), pp. 177-208 (*Initiative*)
- KERBER Markus C., *Wehrt euch, Bürger! Wie die Europäische Zentralbank unser Geld zerstört*, Munich (FBV) 2015 (*Bürger*)
- KIELMANSEGG Peter Graf, *Die Grammatik der Freiheit – Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*, Baden-Baden (Nomos) 2013 (*Freiheit*)
- *Wohin des Wegs, Europa?*, Baden-Baden (Nomos) 2015 (*Europa*)
- KISSINGER Henry, *L'ordre du monde*, traduit de l'anglais (États-Unis) par Odile Demange, Paris (Fayard) 2016 (*Monde*)
- KLOSSA Guillaume, *Une jeunesse européenne*, Paris (Grasset) 2014 (*Jeunesse*)
- KOHL Helmut, *Aus Sorge um Europa – Ein Appell*, Munich (Droemer) 2014 (*Europa*)
- KOPSIDI Eugenia, «Le référendum grec du 5 juillet 2015: entre enjeux politiques et incertitudes constitutionnelles», *Revue française de droit constitutionnel* N° 105 (2016), pp. 241-249 (*Référendum*)
- KRIESI Hanspeter, *Direct Democracy Choice – The Swiss Experience*, Lanham/Oxford (Lexington) 2005 (*Choice*)
- KUONI Beat, ««Mehr Demokratie» in Deutschland – Ein Blick auf die direkte Demokratie in den Ländern», in: Andrea Good/Bettina Platipodis (édit.), *Direkte Demokratie – Festschrift für Andreas Auer*, Berne (Stämpfli) 2013, pp. 377-386 (*Demokratie*)
- LAMY Pascal, *L'Europe en première ligne*, Paris (Seuil) 2002 (*Europe*)
- LANNOO Karel, «Making more from less», *CEPS Commentary*, 10 août 2016 (*More*)
- LANZ Simon/NAI Alessandro, «Vote as you Think: Determinants of Consistent Decision Making in Direct Democracy», *Swiss Political Science Review*, vol. 21 (2015), pp. 119-139 (*Democracy*)

- LAQUIÈZE Alain, « L'Europe et la question du référendum », in: Zarka / Perrineau / Laquière, *Union*, pp. 71-82 (*Référendum*)
- LEGGEWIE Claus, *Mut statt Wut – Aufbruch in eine neue Demokratie*, Hambourg (Körper-Stiftung) 2011 (*Demokratie*)
- LEHNE Stefan / GRABBE Heather, *How Donald Trump Could Save EU Foreign Policy*, Bruxelles (Carnegie Europe), 12 janvier 2017 (*Policy*)
- LE MAIRE Bruno, *Pour un nouveau européen*, Discours prononcé (version écrite) à Berlin à la « Hertie School of Governance » le 9 mai 2016 (*Renouveau*)
- LETTA Enrico et al., *Le « Brexit » : drame britannique, défi européen*, Paris / Berlin (Notre Europe – Institut Jacques Delors), 21 juillet 2016 (*Brexit*)
- *Les Européens face à l'Oncle Trump : un risque et une opportunité*, Paris / Berlin (Notre Europe – Institut Jacques Delors), 20 janvier 2017 (*Européens*)
- LEVRAT Nicolas, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, Paris (La documentation française) 2012 (*Construction*)
- VON DER LEYEN Ursula, « En Europe, c'est notre société ouverte qui est attaquée », Propos recueillis par Sylvie Kauffmann, *Le Monde* du 19 janvier 2017, p. 3 (*Europe*)
- LIPPERT Barbara / VON ONDARZA Nicolai, « Scheitern? Bestehen? Weitergehen? Die europäische Integration in der Krise », in: Volker Perthes (édit.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*, Berlin (SWP-Ausblick), janvier 2016 (*Integration*)
- LOUIS Jean-Victor, « Le référendum, comme instrument de réformes constitutionnelles de l'Union européenne », in: Auer / Flauss, *Référendum*, pp. 317-324 (*Référendum*)
- « L'Union européenne de crise en crise », *Cahiers de droit européen*, vol. 51 (2015), pp. 335-348 (*Crise*)
- LUPIA Arthur / MATSUSAKA John G., « Direct Democracy: New Approaches to Old Questions », *Annual Review of Political Science*, vol. 7 (2004), pp. 463-482 (*Democracy*)
- MACRON Emmanuel, *Quelle Europe pour la nouvelle génération ?*, Discours prononcé (version écrite) à Bruges au Collège d'Europe le 18 avril 2016 (*Europe*)

- *Révolution – C'est notre combat pour la France*, Paris (XO) 2016 (*Révolution*)
- MAGNETTE Paul, « L'Europe doit inventer une nouvelle mondialisation », *Le Monde* du 13 janvier 2017, p. 19 (*Mondialisation*)
- MANSERVISI Stefano, « La Commission européenne et la crise politique: d'une fonction d'intégration à une fonction de gouvernement? », *Revue du Droit de l'Union Européenne* 2012, pp. 5-14 (*Commission*)
- MARSH David, *The Euro – The Battle for the New Global Currency*, nlle éd., New Haven / Londres (Yale University Press) 2011 (*Euro*)
- MARTI Gaëlle, *Le pouvoir constituant européen*, Bruxelles (Bruylant) 2011 (*Pouvoir*)
- MATELLY Sylvie / NIVET Bastien, *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation ?*, Paris (La documentation française) 2015 (*Europe*)
- MAYER Franz C., « Reformbedarf und Reformperspektiven für die Europäische Union », in: Kadelbach, *Union*, pp. 187-210 (*Reform*)
- MENDEZ Fernando / MENDEZ Mario / TRIGA Vasiliki, *Referendums and the European Union – A Comparative Inquiry*, Cambridge (Cambridge University Press) 2014 (*Referendums*)
- MERRITT Giles, *Slippery Slope – Europe's Troubled Future*, Oxford / New York (Oxford University Press) 2016 (*Europe*)
- MILIC Thomas / ROUSSELOT Bianca / VATTER Adrian, *Handbuch der Abstimmungsforschung*, Zurich (NZZ) 2014 (*Abstimmung*)
- MONNET Jean, *Mémoires*, Paris (Fayard) 1976 (*Mémoires*)
- MONTEBOURG Arnaud, « L'UE s'est construite contre les peuples », Propos recueillis par Nicolas Chapuis, Cédric Pietralunga et David Revault d'Allonnes, *Le Monde* du 29 juin 2016, p. 8 (*Peuples*)
- *Le retour de la France*, Discours commenté de déclaration de candidature (Frangy-en-Bresse), Paris (Librio) 2016 (*France*)
- MÖRSCHEL Tobias / EFLER Michael (édit.), *Direkte Demokratie auf Bundesebene – Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem*, Baden-Baden (Nomos) 2013 (*Demokratie*)

- MOSCOVICI Pierre, *S'il est minuit en Europe*, Paris (Grasset) 2016 (*Europe*)
- MÖSTL Markus, «Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* N° 72 (congrès de 2012, parution en 2013), pp. 355-416 (*Demokratie*)
- MÜLLER Jan-Werner, «Who Is the European Prince? A More or Less Machiavellian Meditation on the European Union», *social research*, vol. 81 (2014), pp. 243-267 (*Prince*)
- MÜNCH Ursula / HÖRNIG Eike-Christian / KRANENPOHL Uwe (édit.), *Direkte Demokratie – Analysen im internationalen Vergleich*, Baden-Baden (Nomos) 2014 (*Demokratie*)
- NEGREPONTI-DELIVANIS Maria, «Ce que l'euro a fait à la Grèce» et «Reconstruire la Grèce grâce à une nouvelle drachme», in: Sapir, *Euro*, pp. 29-42 et 193-208 (*Euro/Drachme*)
- NEW PACT FOR EUROPE, *Towards a New Pact for Europe*, 2<sup>e</sup> rapport, Bruxelles, octobre 2014 (*Pact*)
- NEYER Jürgen, *The Justification of Europe – A Political Theory of Supranational Integration*, Oxford (Oxford University Press) 2012 (*Europe*)
- NOTRE EUROPE / DELORS Jacques, *L'Europe tragique et magnifique – Les grands enjeux européens*, Paris (Saint-Simon) 2006 (*Europe*)
- VON ONDARZA Nicolai, *Und ewig droht die Vertragsänderung? – Perspektiven für die Reform der Europäischen Union*, Berlin (SWP-Aktuell), novembre 2015 (*Reform*)
- PALMA Norman, «L'euro et l'Europe allemande», in: Sapir, *Euro*, pp. 103-109 (*Euro*)
- PARLEMENT EUROPÉEN – COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES, *Rapport sur l'initiative citoyenne européenne (2014/2257 [INI])*, 7 octobre 2015 (*Initiative*)
- PARLEMENT EUROPÉEN – DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION, *Vers une Union européenne de la défense – Un livre blanc comme première étape*, Bruxelles, avril 2016 (*Défense*)
- PARLEMENT EUROPÉEN – DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES DE L'UNION, *Challenges of multi-tier governance in the European Union – Effectiveness, efficiency and legitimacy*, Compendium of notes, Bruxelles, mars 2013 (*Governance*)

- PECH Laurent, «Questions à Laurent Pech», *Revue trimestrielle de droit européen* 2016, pp. 711-718 (*Questions*)
- PERNICE Ingolf, «Référendum sur la Constitution pour l'Europe: conditions, risques et implications», in: Kaddous/Auer, *Constitution*, pp. 301-315 (*Référendum*)
- «Domestic Courts, Constitutional Constraints and European Democracy: What Solution for the Crisis?», in: Adams/Fabbrini/Larouche, *Constraints*, pp. 297-318 (*Crisis*)
- PERNICE Ingolf et al., *Die Krise demokratisch überwinden – Reformansätze für eine demokratische fundierte Wirtschafts- und Finanzverfassung Europas*, Baden-Baden (Nomos) 2012 (*Krise*)
- PIRIS Jean-Claude, «Comment rendre l'Europe à nouveau populaire?», *Question d'Europe* N° 401 (Fondation Robert Schuman), 5 septembre 2016 (*Europe*)
- PREMIER MINISTRE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (Manuel VALLS), *Construire l'avenir de l'UE: l'exigence de notre génération*, retranscription d'un discours prononcé à l'occasion des 20 ans de la création de l'Institut Jacques Delors, Paris, 7 octobre 2016 (*Avenir*)
- PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (Jean-Claude JUNCKER), *L'état de l'Union en 2016*, version publiée autorisée, discours prononcé devant le Parlement européen, Strasbourg, 14 septembre 2016 (*État de l'Union*)
- *Pour une Europe ambitieuse*, retranscription d'un discours prononcé à l'occasion des 20 ans de la création de l'Institut Jacques Delors, Paris, 7 octobre 2016 (*Europe*)
- PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (François HOLLANDE), *La vision européenne de la France*, retranscription d'un discours prononcé à l'occasion de la célébration des 20 ans de la création de l'Institut Jacques Delors, Paris, 6 octobre 2016 (*Vision*)
- QUERMONNE Jean-Louis, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris (Presses de Sciences Po) 2008 (*Union*)
- ROSA Jean-Jacques, «L'euro ou la croissance, il faut choisir», in: Sapir, *Euro*, pp. 17-28 (*Euro*)
- ROUSSEAU Dominique, «Pour une constitution européenne», *Le Débat* N° 108 (2000), pp. 54-73 (*Constitution*)

- SAPIR Jacques (dir.), *L'euro est-il mort?*, Monaco (éditions du Rocher) 2016 (*Euro*)
- *L'euro contre la France, l'euro contre l'Europe*, Paris (Cerf) 2016 (*Europe*)
- SAURON Jean-Luc, *Faites l'Europe, pas la guerre – Réformer la France, réorienter l'Europe*, Issy-les-Moulineaux (Gualino) 2016 (*Europe*)
- SHELLINGER Alexander / STEINBERG Philipp (édit.), *Die Zukunft der Eurozone – Wie wir den Euro retten und Europa zusammenhalten*, Bielefeld (transcript) 2016 (*Eurozone*)
- SCHMID Thomas, *Europa ist tot, es lebe Europa! Eine Weltmacht muss sich neu erfinden*, Munich (Bertelsmann) 2016 (*Europa*)
- SCHULER-HARMS Margarete, «Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* N° 72 (congrès de 2012, parution en 2013), pp. 417-470 (*Demokratie*)
- SCHULZ Martin, *Der gefesselte Riese – Europas letzte Chance*, Berlin (Rowohlt) 2013 (*Europa*)
- SCHÜTZE Robert, *European Constitutional Law*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge/New York (Cambridge University Press) 2016 (*Law*)
- SCHWARZER Daniela, «Ein institutioneller Rahmen für die reformierte Eurozone», in: Schellinger/Steinberg, *Eurozone*, pp. 155-172 (*Eurozone*)
- SHAW Josephine, «Why Does the EU Keep Losing in Referenda, and What to Do about It?», *European Law Review*, vol. 40 (2015), pp. 779 s. (*Referenda*)
- SIMMS Brendan / ZEEB Benjamin, *Europa am Abgrund – Plädoyer für die Vereinigten Staaten von Europa*, traduit de l'anglais par Hans Freundl, Munich (Beck) 2016 (*Europa*)
- SINN Hans-Werner, *Der schwarze Juni: Brexit, Flüchtlingswelle, Euro-Desaster – Wie die Neugründung Europas gelingt*, 2<sup>e</sup> éd., Fribourg-en-Brigau/Bâle/Vienne (Herder) 2016 (*Neugründung*)
- SOLANA Javier et al. (CEPS Task Force), *More Union in European Defence*, Bruxelles (CEPS) 2015 (*Defence*)
- STEINMEIER Frank-Walter, *Europa ist die Lösung – Churchills Vermächtnis*, Wals (Ecowin) 2016 (*Europa*)

- STIGLITZ Joseph E., *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, Londres (Allen Lane) 2016 (*Europe*)
- SYNOPIA, *Refaire l'Europe: Esquisse d'une politique*, rapport de Pierre de Boissieu/Tom de Bruijn/Antonio Vitorino/Stephen Wall, Paris, septembre 2013 (*Europe*)
- TIERNEY Stephen, *Constitutional Referendums – The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford (Oxford University Press) 2012 (*Referendums*)
- TIMMERMANS Frans, *Fraternité – Retisser nos liens*, traduit du néerlandais (Pays-Bas) par Philippe Noble, Paris (Philippe Rey) 2016 (*Fraternité*)
- TIROLE Jean, *Économie du bien commun*, Paris (PUF) 2016 (*Économie*)
- TSOUKALIS Loukas, *In Defence of Europe – Can the European Project Be Saved?*, Oxford/New York (Oxford University Press) 2016 (*Europe*)
- VAN MIDDELAAR Luuk, «Sept thèses sur le Brexit. Vers une Union qui protège», *Revue trimestrielle de droit européen* 2016, pp. 705-709 (*Union*)
- VAN REYBROUCK David, «Réinventons la démocratie européenne», *Le Monde* du 22 novembre 2016, p. 27 (*Démocratie*)
- VÉDRINE Hubert, *Sauver l'Europe!*, Paris (Liana Levi) 2016 (*Europe*)
- VERHOFSTADT Guy, *Le mal européen*, Bruxelles (Marque Belge) et Paris (Plon) 2016 (*Mal*)
- «Rendre à l'Europe sa grandeur», *Le Monde* du 22 novembre 2016, p. 28 (*Europe*)
- VILLANI Ugo, «Considerazioni sulla democratizzazione dell'Unione europea», *Studi sull'integrazione europea*, vol. 10 (2015), pp. 217-224 (*Democratizzazione*)
- VILLEROY DE GALHAU François, *L'espérance d'un Européen*, Paris (Odile Jacob) 2014 (*Espérance*)
- WEATHERILL Stephen, *Law and Values in the European Union*, Oxford/New York (Oxford University Press) 2016 (*Union*)
- WEILER Joseph H. H., «In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration», *Journal of European Integration*, vol. 34 (2012), pp. 825-841 (*Crisis*)

- «Democracy without the People: The Crisis of European», in: Parlement européen – Direction générale des politiques internes de l'Union, *Governance*, pp. 111-123 (*Democracy*)
- WELFENS Paul J.J., *Brexit aus Versehen – Europäische Union zwischen Desintegration und neuer EU*, Wiesbaden (Springer) 2017 (*Brexit*)
- WINTER Martin, *Das Ende einer Illusion – Europa zwischen Anspruch, Wunsch und Wirklichkeit*, Munich (Süddeutsche Zeitung) 2015 (*Europa*)
- VON DER WIPPEL Philipp, «Was beim Brexit auf dem Spiel steht», *Neue Zürcher Zeitung* du 4 mai 2016, p. 10 (*Brexit*)
- ZARKA Yves Charles/PERRINEAU Pascal/Laquièze Alain (dir.), *L'Union européenne entre implosion et refondation*, Paris (Mimé-sis) 2016 (*Union*)

La Fondation a été créée en 1978 par Jean Monnet lui-même, l'un des pères fondateurs des Communautés européennes, qui lui a confié l'ensemble de ses archives. Institution indépendante d'utilité publique, non-partisane et non-militante, elle bénéficie du soutien de l'État de Vaud, de la Confédération suisse et de la Ville de Lausanne. Elle déploie ses activités depuis la Ferme de Dorigny, située au cœur du campus de l'Université de Lausanne, son principal partenaire.

Elle conserve aujourd'hui de nombreux autres fonds d'archives privés qu'elle met en valeur, notamment ceux de Robert Marjolin et les papiers européens de Robert Schuman, ainsi que des documents iconographiques et audiovisuels. Elle abrite une bibliothèque spécialisée et un centre de documentation européenne. Elle recueille les témoignages d'acteurs et témoins dans le cadre de ses programmes d'interviews filmées. Elle met ainsi à disposition des utilisateurs, notamment des chercheurs, un ensemble cohérent de ressources documentaires sur les origines et les développements de la construction européenne et les relations Suisse – Europe. La Fondation attribue chaque année sa Bourse Henri Rieben à plusieurs doctorants avancés.

A la faveur du rayonnement de ce patrimoine et de la collaboration entre Jean Monnet et le professeur Henri Rieben qui présida la Fondation jusqu'en 2005, la Fondation est devenue un lieu incontournable de rencontre, de débats et de réflexion sur de grands enjeux d'actualité européenne. Elle organise régulièrement des conférences, des dialogues européens et des colloques internationaux, nouant des partenariats avec des institutions de grande renommée. Elle décerne périodiquement sa Médaille d'or à des personnalités politiques de premier plan ayant œuvré à l'intérêt commun des Européens. Elle accueille aussi de nombreux visiteurs et des chercheurs qu'elle assiste dans leurs travaux, en plus de contribuer à la formation des étudiants. Grâce à un soutien cantonal vaudois, la Fondation a lancé en 2016 une nouvelle activité comme «laboratoire d'idées» autour du travail d'un groupe d'experts.

Une mission éditoriale vient compléter l'éventail de ses activités, avec la collection des Cahiers rouges créée par Henri Rieben en 1957, coéditée avec *Economica* depuis 2007 et qui compte à ce jour 216 ouvrages. En 2014, une nouvelle série de publications légères, la Collection débats et documents, a été lancée. Ces publications tendent à valoriser le patrimoine documentaire de la Fondation, ses événements publics, ou encore l'expertise de ses membres et partenaires.

Chaque année se réunit l'assemblée générale du Conseil de la Fondation qui se compose de 500 membres environ, venus de tous horizons, ainsi que son Comité scientifique. Pat Cox, ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international, préside la Fondation et son Conseil exécutif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Ses prédécesseurs sont José Maria Gil-Robles (2009-2014), ancien président du Parlement européen et du Mouvement européen international ; Bronisław Geremek (2006-2008), député au Parlement européen et ancien ministre des affaires étrangères de Pologne ; et Henri Rieben (1978-2005), professeur à l'Université de Lausanne. L'institution est dirigée depuis 2012 par Gilles Grin, docteur en relations internationales, par ailleurs chargé de cours à l'Université de Lausanne.

---

### **Numéros déjà parus dans la Collection**

Ferry, Jean-Marc: *Les voies de la relance européenne*,  
numéro 1, avril 2014, 51 pp.

Grin, Gilles: *Méthode communautaire et fédéralisme: le legs de Jean Monnet à travers ses archives*,  
numéro 2, septembre 2014, 27 pp.

Cox, Pat: *De la crise économique à une crise politique dans l'Union européenne?*, numéro 3, septembre 2015, 59 pp.

Cox, Pat: *From Economic Crisis to Political Crisis in the European Union?*, issue 3, September 2015, 55 pp.

Gil-Robles, José Maria: *L'investiture de la Commission européenne: vers un gouvernement parlementaire pour l'Union européenne*,  
numéro 4, décembre 2015, 43 pp.

Dehousse, Renaud: *Quelle union politique en Europe? Entretien réalisé par Hervé Bribosia*, numéro 5, mai 2016, 51 pp.

Cox, Pat: *Europe after Brexit*, issue 6, July 2016, 27 pp.

Grin, Gilles: *Shaping Europe: the Path to European Integration according to Jean Monnet*, issue 7, March 2017, 34 pp.



Fondation  
Jean Monnet  
pour l'Europe

[www.jean-monnet.ch](http://www.jean-monnet.ch)

L'Union européenne se trouve à la croisée des chemins. Dans un contexte morose et incertain, il appartient aux dirigeants politiques nationaux et européens de reprendre la main en vue d'éviter le délitement de la construction européenne. Le défi consiste à repenser celle-ci et à se projeter dans l'avenir, en partant de l'existant et en tirant les leçons du passé. L'auteur préconise la conclusion d'un traité fondamental qui réformerait et refonderait l'Union européenne. Le *Pacte européen* serait conclu à Athènes et donnerait lieu à des votes populaires organisés simultanément dans les États membres de l'Union.

*Vincent Martenet est professeur à l'Université de Lausanne et président de la Commission fédérale suisse de la concurrence. Il s'intéresse principalement à l'architecture des pouvoirs au sein d'un État ou d'une union d'États ainsi qu'à la gouvernance multi-niveaux*

ISSN 2296-7710



9 772296 771001

**Fondation Jean Monnet pour l'Europe**

Ferme de Dorigny – CH-1015 Lausanne

secr@fjme.unil.ch – Tél. +41 21 692 20 90 – Fax +41 21 692 20 95

Réalisation et impression : atelier Kinkin – [www.kinkin.ch](http://www.kinkin.ch)