

# La démocratie directe comme piège et comme chance pour l'Union européenne

Autor(en): **Auer, Andreas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **16 (2007)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833153>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# LA DÉMOCRATIE DIRECTE COMME PIÈGE ET COMME CHANCE POUR L'UNION EUROPÉENNE

Andreas Auer

## Introduction

L'Union européenne (UE) est prise au piège de la démocratie directe. Les résultats négatifs des référendums français et hollandais des 29 mai et 1<sup>er</sup> juin 2005 ont eu pour effet de bloquer tout effort d'approfondissement, en menaçant sérieusement, sinon en enterrant définitivement l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel de 2004. La perspective réelle de futurs référendums nationaux, en France et peut-être ailleurs, sur l'adhésion de nouveaux membres, et particulièrement de la Turquie, constitue un sérieux obstacle au processus d'élargissement. Ainsi, les deux perspectives de l'Union qui sont à la fois nécessaires et complémentaires, celle de la réforme des institutions et celle de l'ouverture vers les pays de l'Europe centrale et des Balkans, se heurtent à une barrière qui est d'autant plus redoutable qu'elle a la prétention d'incarner une légitimité inégalable et inégalée: celle de la démocratie directe.

La présente contribution a pour objectif de montrer que la responsabilité de ce double et tragique blocage ne doit pas être cherchée du côté des électeurs français et hollandais qui ont voté non, mais qu'elle incombe pour l'essentiel à l'UE elle-même. Ce sont en effet les attitudes contradictoires de l'Union à l'égard de la démocratie directe, observées depuis le début du processus d'intégration et fondées principalement sur certains principes essentiels censés garantir la souveraineté des Etats membres, qui ont provoqué l'impasse actuelle. Dès lors, la sortie de l'impasse implique une reconsidération sérieuse du sens que doit revêtir, pour l'Union, la démocratie directe et, dans son sillage, une réflexion délicate sur certaines limites qu'il convient d'apporter à ces principes.

## 1. Les référendums nationaux sur des questions d'intégration européenne

La particularité des «référendums européens» réside en ce que, en l'état actuel du droit communautaire, ils ne peuvent être organisés que sur la base et dans le cadre du droit des Etats qui sont membres de l'Union ou qui aspirent à le

devenir. Ni les traités originaires ni le Traité constitutionnel ne consacrent en effet le référendum comme instrument du processus de décision communautaire. Il existe donc une rupture caractéristique entre l'objet de ces référendums, qui est résolument européen, et leur origine et nature, qui sont exclusivement nationales. Cette rupture a notamment pour effet que les citoyens d'un pays peuvent être appelés à se prononcer sur une question dont la réponse déploie un effet juridique contraignant non seulement pour eux-mêmes et pour leur Etat, mais pour l'Union en tant que telle, ainsi que sur les peuples et les gouvernements de tous les Etats membres.

Les référendums nationaux portant sur des questions européennes ne constituent plus une rareté, peu s'en faut<sup>1</sup>. Depuis la création de la Communauté Economique Européenne (CEE) il y a un demi-siècle, pas moins de 45 référendums européens ont eu lieu dans 25 pays du continent<sup>2</sup>. La Suisse, bien que non membre, tient la palme avec un total de neuf votations populaires portant sur ses relations avec l'Union. Suivent de près l'Irlande et le Danemark avec six consultations, la France avec trois et la Norvège, le Liechtenstein et la Suède avec deux «référendums européens». Dans seize pays, soit en Grande Bretagne, en Italie, en Autriche, en Finlande, à Malte, en Slovénie, en Hongrie, en Lituanie, en Slovaquie, en Pologne, dans la République tchèque, en Estonie, en Lettonie, en Espagne, aux Pays Bas et au Luxembourg, les citoyens n'ont pu se prononcer qu'à une seule reprise sur des questions européennes. Trente-quatre référendums européens ont donné un résultat positif, onze se sont soldés par une décision négative.

## **2. Les trois catégories de référendums européens**

Selon la nature de leur relation avec le processus d'intégration européenne et leurs effets de droit, les référendums européens peuvent être classés en trois catégories. Ils portent sur l'adhésion, sur l'intégration ou sur l'élargissement.

### *a) Les référendums d'adhésion*

C'est la forme la plus fréquente et aussi la plus ancienne des référendums nationaux européens. Les électeurs sont appelés à décider si leur pays veut participer directement au processus d'intégration en devenant membre de la Communauté économique, respectivement de l'UE, en adhérant à l'Espace économique européen ou en adoptant la monnaie unique. La question est donc

celle de faire partie du club, tel qu'il se présente à un moment déterminé, ou de rester en dehors.

En tout et pour tout, parmi les 26 référendums d'adhésion qui ont eu lieu à ce jour, cinq ont donné un résultat négatif: les Norvégiens ont dit non tant à la CEE qu'à l'UE, les Suisses ont refusé l'Espace Economique Européen et la Suède et le Danemark n'ont pas voulu de l'Euro.

Au fil des ans, les référendums d'adhésion se sont ainsi imposés, dans la pratique nationale, comme un élément central du droit constitutionnel européen. Ce fait remarquable témoigne de la puissance idéologique redoutable de la démocratie directe, chaque fois qu'un acte ou une décision requièrent un haut degré de légitimité. L'adhésion représente sans doute un acte de cette nature, non seulement parce qu'elle implique un transfert substantiel de souveraineté et la reprise de l'acquis communautaire dont l'importance ne cesse de grandir, mais aussi parce qu'elle confère des droits spécifiques aux acteurs économiques, lesquels en appellent ainsi à une approbation par les citoyens.

Aux Suisses, qui ont tendance à se croire uniques, précisément en raison de leur démocratie directe fortement développée et fréquemment utilisée, le triomphe des référendums d'adhésion sur le continent européen donne une leçon bienvenue de modestie. La Suisse n'est plus vraiment un cas à part, parce que dans presque tous les Etats du continent, l'adhésion à l'Union requiert un vote populaire. Ce qui est trop souvent encore considéré en Suisse comme un obstacle de poids à l'adhésion – le référendum – est devenu dans la plupart des autres pays une porte d'entrée à l'Europe, qui ne s'est que rarement fermée. Le problème n'est donc plus d'ordre institutionnel, mais de nature psychologique et idéologique: si les électeurs Suisses n'ont jamais eu l'occasion de se prononcer directement sur la question de l'adhésion à l'UE, c'est que ni le gouvernement, ni le parlement ni même les citoyens eux-mêmes n'ont osé à ce jour la leur poser.

### *b) Les référendums d'intégration*

Un deuxième groupe de référendums européens porte sur l'intensification du processus d'intégration à travers la révision formelle des traités fondateurs: l'Acte unique européen de 1986, le traité de Maastricht de 1992, celui d'Amsterdam de 1998, celui de Nice de 2001 et le Traité constitutionnel de 2004. Ici, la question n'est pas celle d'adhérer ou non, mais celle de poursuivre ensemble

le processus d'intégration en l'approfondissant, ou alors d'en rester au statu quo. En tout et pour tout, pas moins de quatorze référendums d'intégration ont été organisés au cours des deux dernières décennies, avec dix résultats positifs et quatre échecs.

Le référendum d'intégration est d'une toute autre nature que le référendum d'adhésion. Alors qu'un résultat négatif du second ne concerne que le pays en question, qui reste en dehors de l'Union, un non lors du premier déploie des effets contraignants pour le peuple et les gouvernements de tous les Etats membres et pour l'UE en tant que telle. Le refus norvégien de 1994 a eu pour conséquence que ce pays est resté en dehors de l'UE; celle-ci en est certes affectée, mais elle n'en est pas morte. Les refus français et hollandais de 2005 en revanche signifient bel et bien, en droit, la mort du Traité constitutionnel, même si tous les autres Etats devaient le ratifier. On assiste à une curieuse, sinon perverse inversion de niveaux: les électeurs d'un pays se prononçant selon leur droit national enterrent un projet communautaire. C'est un peu comme si le non des hommes appenzellois au suffrage féminin, lors du scrutin fédéral du 7 février 1971, avait privé toutes les femmes suisses du droit de vote<sup>3</sup>.

Les référendums d'intégration ne sont «européens» que par le fait que leur résultat affecte directement le processus d'intégration: s'il est positif, le processus peut continuer et s'achever éventuellement par une révision des traités; s'il est négatif, le processus est bloqué et la révision échoue en principe. Il n'en reste pas moins que ces référendums sont et restent des événements nationaux: seuls les électeurs nationaux sont consultés, selon des procédures et des règles qui sont nationales et dans une perspective qui est également nationale.

Pire: les référendums d'intégration ne peuvent pas être considérés comme des instruments démocratiques dans le vrai sens du terme. En se prononçant sur une révision des traités, les citoyens d'un Etat prennent une décision dont l'effet principal n'est pas national, mais communautaire, en ce sens que l'échec de la révision que provoque une réponse négative affecte directement tout autre Etat membre et l'Union en tant que telle. Le peuple exerce ainsi une compétence qui dépasse, et de loin, les limites à l'intérieur desquelles son irresponsabilité peut être justifiée et dûment compensée. Voici pourquoi la voie du référendum pour ratifier une révision des traités, trop souvent empruntée par les autorités exécutives ou législatives pour esquiver une responsabilité et la déléguer à un organe qui ne peut l'assumer, n'est pas vraiment démocratique.

On peut ajouter que les référendums d'intégration violent ou risquent de violer la liberté de vote de chaque citoyen, parce que le résultat du scrutin, étant influencé et potentiellement faussé par les enjeux exclusivement nationaux, ne traduit pas la volonté librement exprimée de la majorité des votants sur l'enjeu véritable, qui est européen. La jurisprudence du Tribunal fédéral portant sur la liberté de vote dans la démocratie directe cantonale pourrait servir utilement d'exemple<sup>4</sup>.

L'expérience de ces vingt dernières années montre ainsi que la démocratie directe nationale trouve dans le processus de l'intégration européenne une limite structurelle, qui découle de l'une de ses caractéristiques principales – l'irresponsabilité du peuple comme organe de l'Etat. Il est temps d'admettre que les référendums nationaux sur des questions d'intégration européenne sont contraires à la nature de la démocratie politique.

### *c) Les référendums d'élargissement*

Le troisième groupe de référendums européens concerne les cas, rares en pratique, mais promis à un grand avenir, où les électeurs d'un pays membre sont appelés à se prononcer sur l'adhésion à l'Union d'un pays non membre. La question ici est de permettre ou d'interdire à un Etat de faire partie du club.

Les référendums d'élargissement se distinguent des référendums d'adhésion en ce que les citoyens ne se prononcent pas sur l'adhésion de leur pays, mais sur celle d'un pays tiers. Ils se différencient des référendums d'intégration parce que le vote ne porte pas sur une révision des traités, mais bel et bien sur un accord particulier d'adhésion. L'inversion des niveaux atteint son comble: les électeurs d'un Etat décident de l'adhésion d'un autre Etat avec pour conséquence qu'un refus affecte principalement cet autre Etat et son peuple, avant de toucher par ricochet l'ensemble de l'Union.

Ici la démocratie ne sert pas seulement de prétexte, elle devient une parodie. A nouveau, l'enjeu de l'élargissement aura tendance à être obscurci par des questions de politique nationale. Il n'y a rien de démocratique que de demander aux citoyens d'un pays de décider de l'adhésion d'un autre pays, parce que le résultat affecte principalement le gouvernement et le peuple de l'Etat candidat, sans même que la volonté de ce peuple ne soit prise en considération. Faisant implicitement appel aux instincts les plus bas, comme un sentiment de supériorité, un nationalisme exagéré, voire la xénophobie, le procédé manque

singulièrement de cette qualité qui est le propre des instruments de démocratie directe: la légitimité. Enfin, le référendum d'élargissement peut avoir pour effet de contrecarrer le référendum d'adhésion: même si les Suisses se décidaient un jour d'adhérer à l'Union, cette décision devrait être appuyée par une majorité de citoyens français...

### 3. Les étapes d'un nouvel itinéraire

Si l'Union est fondée, entre autres, sur le principe de la démocratie, qui est commun aux Etats membres (art. 6 par. 1 du Traité sur l'Union européenne TUE), ce principe ne doit pas céder le pas face à n'importe quelle expression de l'identité nationale de ces Etats que l'Union s'engage à respecter (art. 6 par. 3 TUE)<sup>5</sup>. Au lieu de s'incliner devant chaque manifestation de l'identité nationale, fût-elle antidémocratique, et sacrifier ainsi l'un des principes les plus essentiels sur lesquels elle se fonde, l'Union devrait prendre la démocratie au sérieux et imposer son respect aux Etats tant dans la procédure d'adhésion de nouveaux membres que dans celle de la ratification de la révision des traités. En d'autres termes, il s'agit de rétablir une concordance pratique entre les deux préceptes contenus à l'art. 6 TUE.

#### *a) Rendre obligatoire le référendum d'adhésion*

Comme premier pas, l'Union pourrait et devrait rendre obligatoire le référendum d'adhésion pour tous les nouveaux Etats membres. Ce référendum peut en effet être considéré aujourd'hui comme une institution démocratique de base, directement liée au processus d'intégration, dont aucun Etat candidat ne devrait pouvoir se départir. Pour demander à devenir membre de l'Union, l'Etat candidat doit respecter les principes énoncés à l'art. 6 TUE, dont notamment celui de la démocratie (art. 49 al. 1 TUE). Il s'agirait d'interpréter cette exigence en ce sens que, du côté de l'Etat candidat, la décision d'adhérer ou de ne pas adhérer peut seulement être prise par le peuple.

On sait que le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 a arrêté pour la première fois, sur la base de l'art. 49 TUE, des critères politiques et économiques pour l'adhésion, de même que des critères relatifs à l'acquis. Si les critères économiques requièrent l'existence d'une économie de marché, les critères politiques engagent les pays candidats à se doter d'institutions stables garantissant notamment la démocratie. Rien n'empêcherait à première vue le Conseil

européen, tirant la leçon de l'expérience de la dernière décennie, de soumettre l'adhésion à un nouveau critère, de nature juridique, qui serait la tenue d'un référendum d'adhésion.

*b) Bannir le référendum d'intégration et le référendum d'élargissement*

Le deuxième pas, assurément plus délicat, consisterait à interpréter le renvoi aux règles constitutionnelles des Etats membres figurant aux art. 48 par. 3 et 49 par. 2 TUE à la lumière des principes statués à l'art. 6 par. 1 TUE et principalement de la démocratie, pour interdire aux Etats membres de recourir au référendum pour procéder à la ratification des révisions des traités et des accords d'adhésion. Il suffirait probablement que le Parlement ou le Conseil européen prenne acte du fait – ou que la Cour de justice des communautés décide – que les référendums d'intégration, ainsi que les référendums d'élargissement ne sont pas compatibles avec les exigences de l'art. 6 TUE, en raison de leurs effets pervers et destructeurs sur le processus d'intégration.

Certes, il en résulterait une sensible restriction de la souveraineté des Etats membres, surtout lorsque, comme c'est le cas en Irlande pour la révision des traités et en France pour l'élargissement, ces référendums sont rendus obligatoires par les constitutions nationales. Mais si le caractère non démocratique des référendums d'intégration et des référendums d'élargissement est ancré dans le droit communautaire, la primauté de celui-ci sur les règles nationales, y compris les lois fondamentales, fournirait une base juridique solide et éprouvée pour l'imposer en cas de conflit. Les «maîtres des traités» doivent apprendre à s'incliner devant la démocratie, prise au sérieux et comprise dans la perspective de l'Union et non seulement dans celle, qui n'est guère plus qu'un prétexte dans ces cas, du respect de l'identité nationale des Etats membres.

*c) Organiser un référendum consultatif européen sur le Traité constitutionnel*

Le troisième pas, qui pourrait fort utilement être lié au deuxième, serait de créer les conditions pour la tenue d'un référendum véritablement européen, c'est-à-dire organisé par l'Union dans l'ensemble des Etats membres et s'adressant aux citoyens de l'Union, sur la révision des traités et les questions constitutionnelles.

Pour sortir de l'impasse actuelle, un tel référendum pourrait porter, à titre expérimental et sans effet juridiquement contraignant, sur le Traité constitutionnel



du 29 octobre 2004. Il s'agirait, pour l'Union, de sonder et de mesurer la véritable opinion de ses citoyens sur ce Traité fondamental, ce qui constitue sans doute un souci légitime. Pour éviter qu'une majorité de petits Etats n'impose sa volonté à la majorité des citoyens, ou vice-versa, il conviendrait sans doute de prévoir une exigence de double majorité. La formule des 50/60 (la moitié des Etats membres et 3/5<sup>e</sup> de la population), retenue par l'art. I-24.1 du Traité constitutionnel, pourrait bien servir de référence.

Sur cette base, et sur cette base seulement, il n'est pas impossible de penser que la règle de l'unanimité pour les révisions des traités et de la Constitution pourrait un jour être formellement abandonnée. Le statut et le rôle de «maître des traités», actuellement assumés par les Etats, seraient transférés au peuple européen. Seule la démocratie directe dispose en effet de la légitimité nécessaire pour compenser une limitation de la souveraineté de ceux-ci et justifier un changement de constituant. La rupture normative qu'implique inévitablement le passage d'un traité international à une constitution doit trouver une justification en dehors du cadre juridique existant. James Madison l'avait bien compris. «On what principle – écrivit-il en 1787 – the confederation, which stands in the solemn form of a compact among the states, can be superceded without the unanimous consent of the parties to it? The answer must be found beyond the principles of the compact itself: The great principle of selfpreservation»<sup>6</sup>.

## Conclusion

Alors que le référendum d'adhésion a fait ses preuves comme instrument indispensable de la démocratie participative au niveau européen, le référendum d'intégration s'est avéré comme un piège pour l'approfondissement, tout comme le référendum d'élargissement promet de bloquer toute perspective d'élargissement de l'Union.

Pour se donner des chances de pouvoir poursuivre ces deux dynamiques, qui sont à la fois nécessaires et complémentaires, l'Union se doit donc de remettre sérieusement en question son attitude à la fois trop libérale et trop passive à l'égard des instruments de démocratie directe.

- 
- 1 AUER ANDREAS, *Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Berlin, 4/2004, 580-596; HUG SIMON, *Voices of Europe: Citizens, Referendums and European Integration*, Lanham, 2002.
  - 2 <http://c2d.unige.ch>
  - 3 Le 7 février 1971, la Constitution suisse a été amendée pour introduire le droit de vote des femmes au plan fédéral. La révision fut acceptée par 621'109 oui (66%) contre 323'882 non et par 14 cantons et 3 demi-cantons contre 5 cantons et 3 demi-cantons. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, par exemple, le projet fut repoussé par 52% des électeurs, *Feuille Fédérale*, 1971 I, 502-505.
  - 4 Selon la formule jurisprudentielle, «chaque citoyen a le droit d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas la volonté librement exprimée du corps électoral», ATF 130 I, 290, 294, *Zürcher Anwaltsverband*; AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, L'Etat Berne 2e éd., 2006, 876-895.
  - 5 BIAGGINI GIOVANNI, *Prinzipien für eine europäische Verfassung*, in: FORUM HELVETICUM, *Die schweizerische Verfassungsgeschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?*, Lenzburg, 2002, 35-39.
  - 6 MADISON JAMES, *The Federalist Papers*, no. 43 (1787).