



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES  
NOTRE EUROPE**

**Président : Jacques Delors**

**PEUT - ON IMAGINER D ' ORGANISER DES  
REFERENDUMS A L ' ECHELLE EUROPEENNE  
ET A QUELLES CONDITIONS ?**

**Yannis PAPADOPOULOS**

Professeur de sciences politiques

Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales

Université de Lausanne (Suisse)

*Policy Paper N°2  
Novembre 2002*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Policy2.pdf>

© *Notre Europe*, novembre 2002

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

## TABLE DES MATIERES

<b>1. Actualité et importance de la question</b>	<b>1</b>
<b>2. Le "référendum d'initiative populaire": ses principales caractéristiques par rapport aux diverses variantes de référendum</b>	<b>1</b>
<b>3. Principaux éléments du "policy paper"</b>	<b>2</b>
<b>4. Le référendum comme partie intégrante du système politique</b>	<b>2</b>
<b>5. Le référendum parmi les diverses options pour démocratiser l'Union européenne</b>	<b>3</b>
<b>6. Les enseignements des consultations nationales pour le référendum européen</b>	<b>4</b>
<b>7. Le "référendum d'initiative populaire" comme antidote à la crise de représentation et comme source de pluralisme</b>	<b>5</b>
<b>8. Les modalités du référendum d'initiative populaire</b>	<b>6</b>
<b>9. Les aspects techniques de la procédure de décision liée au référendum d'initiative populaire</b>	<b>7</b>
<b>10. Différer l'introduction du référendum constitutionnel</b>	<b>11</b>
<b>11. L'absence d'un "peuple" européen n'est pas un véritable risque pour la légitimité du référendum</b>	<b>12</b>
<b>12. Conclusion : les conséquences du référendum dans le système de concordance européen : gouvernabilité et légitimité accrues</b>	<b>14</b>



## 1. Actualité et importance de la question

**Introduire le référendum dans le système politique européen? La question mérite d'être posée pendant que la Convention poursuit ses travaux, et particulièrement dans la perspective d'un futur nouveau Traité constitutionnel.** Si l'on préconise le rapprochement des institutions européennes avec les citoyens, il faut débattre de la pertinence du référendum comme outil de participation politique. Aujourd'hui, la responsabilité politique ("accountability") au sein de l'Union est avant tout indirecte, puisqu'elle reste encore largement aux mains des gouvernements nationaux. Il en va de même de l'influence des citoyens, tout aussi indirecte, puisqu'elle s'exerce avant tout à travers les intérêts organisés (ONG et associations de la société civile). Et l'avant-projet récent de Traité constitutionnel présenté par M. Valéry Giscard d'Estaing ne modifie pas cela, puisque la "démocratie participative" se limite (art. 34) au fait que "les institutions assurent un degré élevé de transparence permettant aux différentes formes d'association des citoyens de participer à la vie de l'Union". Certes, des progrès ont été réalisés en matière de citoyenneté européenne: notamment le droit de vote et d'éligibilité sur le plan local et européen, le droit de pétition, l'institution du médiateur. Mais **les moyens dont disposent les citoyens pour faire entendre leur voix sur le plan européen sont encore trop faibles**, comme il a d'ailleurs été relevé dans la déclaration de Laeken.

Remédier à ce problème est aussi important pour des raisons de gouvernabilité. Une partie des oppositions à l'Europe s'explique par la méfiance face au contenu des décisions de "Bruxelles", et par le sentiment de ne pas avoir prise sur elles, ni beaucoup de marge de manœuvre à leur égard. Mais le caractère peu transparent des procédures sur le plan européen alimente également ces oppositions. De nouveaux éléments qui permettraient d'étendre le débat européen au-delà des cercles dirigeants ou technocratiques, de faire intervenir plus activement le public, sont d'autant plus nécessaires que les perceptions négatives sur l'Union Européenne se sont accrues. Or ce déclin du soutien à l'intégration a lieu sur un fond de **remise en question plus large de la légitimité des systèmes représentatifs de gouvernement**. Il est donc particulièrement **opportun d'envisager la démocratisation de l'Union également sous la forme de l'introduction d'éléments référendaires**.

## 2. Le "référendum d'initiative populaire": ses principales caractéristiques par rapport aux diverses variantes de référendum

Il existe un grand nombre de variantes du référendum. Ce "policy paper" examine quelle forme d'instrument référendaire serait indiquée au niveau européen. Il tient compte de la spécificité de la construction politique de l'Union, qui n'est pas équivalente à celle des systèmes étatiques nationaux, ni même des pays fédéraux. L'instrument référendaire dont nous proposons l'introduction est celui du "**référendum d'initiative populaire**" sur la législation européenne ordinaire. En fonction des paramètres principaux qui permettent de distinguer les différentes variantes de référendum, les caractéristiques du référendum d'initiative populaire sont les suivantes:

- **la compétence pour déclencher le référendum:** elle revient aux citoyens, moyennant un certain nombre de conditions qui doivent être rassemblées pour que la demande de référendum soit formulée valablement (une variante d'origine parlementaire peut toutefois être envisagée);

- **la procédure de traitement de la demande de référendum:** nous envisageons un contrôle de "constitutionnalité" par la Cour de justice, ainsi que la possibilité d'une intervention des instances représentatives de l'Union (de préférence le Parlement) afin de concrétiser les demandes des référendaires, qui pourrait rendre le vote populaire sans objet (référendum indirect, sur la base de propositions rédigées en termes généraux);
- **le type de législation concernée:** le référendum porterait sur la législation ordinaire, et pourrait proposer tant l'abrogation ou la modification de textes existants que l'adjonction de nouveaux dispositifs législatifs;
- **les conditions de succès ou d'échec:** la simple majorité des votants sur le plan de l'Union ne suffit pas, mais plusieurs combinaisons de majorités sont concevables, et un quorum de participation est aussi souhaitable;
- **les effets sur les décisions:** pour que le référendum soit un moyen d'influence et de contrôle efficace, l'issue du vote doit être contraignante pour les autorités.

### 3. Principaux éléments du "Policy paper"

Ce "policy paper" s'articulera autour des points suivants. Nous considérons en premier lieu que le référendum est une partie intégrante du système politique et que son éventuelle utilisation peut bien évidemment se combiner à d'autres techniques pour démocratiser l'Union européenne. A cet égard les enseignements des consultations nationales sont utiles, pour justifier le recours au référendum d'initiative populaire comme antidote à la crise de représentation. Nous verrons quelles pourraient être les modalités proposées et les différents aspects techniques qui y sont liés. En revanche, nous expliquerons pourquoi l'introduction du référendum constitutionnel dans le système institutionnel européen semble encore prématurée, mais aussi pour quelles raisons l'absence d'un peuple européen n'est pas, contrairement à ce qui est souvent dit, un obstacle à la tenue de votes sur la base de référendums d'initiative populaire. Enfin pour conclure, les deux principales conséquences du référendum proposé seront rappelées : une gouvernabilité et une légitimité de l'Union européenne accrues.

### 4. Le référendum comme partie intégrante du système politique

La question de l'opportunité d'organiser des référendums se pose de manière différente selon les différents types de mécanismes référendaires. Par exemple lorsque le référendum peut être organisé de manière discrétionnaire par les autorités, il n'est pas exclu que les citoyens y voient une tentative de manipulation. Leur participation directe aux affaires publiques ne contribuera donc pas vraiment à renforcer leur soutien au système politique.

Il n'est pas non plus très utile que les référendums portent sur des questions certes importantes du point de vue de la symbolique politique, mais finalement peu controversées et sans grand impact sur la vie des citoyens. Un exemple au sein de l'Union Européenne serait un éventuel référendum sur la Charte des droits fondamentaux, dont la contribution au renforcement de l'influence des citoyens sur les décisions sera faible.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir Renaud Dehousse, "Un nouveau constitutionnalisme ?" in Renaud Dehousse (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 35.

Même des consultations référendaires du même type déploient, en bonne partie, des effets différents selon les systèmes ou les cultures politiques: les effets du référendum dépendent largement du contexte.<sup>2</sup> Il convient donc d'être prudent en tirant des leçons pour l'Europe à partir des expériences nationales. En effet, **il serait erroné d'isoler les instruments référendaires du reste du système politique**. Dans les systèmes politiques où ces instruments existent, ils s'intègrent dans l'ensemble plus vaste des institutions politiques nationales ou régionales. En particulier, le référendum, élément de démocratie directe, s'intègre chaque fois dans le système de démocratie représentative existante, et ceci de manière plus ou moins harmonieuse. Au niveau de l'Union Européenne par contre, il n'existe pas à proprement parler de système représentatif équivalent à celui des Etats démocratiques. Le mode de composition et les compétences de la Commission, tout comme la manière dont sa responsabilité est engagée, ne sont pas identiques à ce que l'on observe pour les gouvernements nationaux. Il en va de même de l'équilibre des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement.

## 5. Le référendum parmi les diverses options pour démocratiser l'Union européenne

On peut se demander si une extension des mécanismes de démocratie directe aurait grand sens sans un développement parallèle des mécanismes de démocratie représentative au sein de l'Union. Sur ce plan plusieurs chantiers peuvent être envisagés. Ils s'orientent pour la plupart vers une "parlementarisation" et une "fédéralisation" du système,<sup>3</sup> dont :

- **désybridation du Conseil** qui cumule pouvoir exécutif et législatif
- **extension de la codécision** entre Conseil et Parlement
- **lien plus fort** entre les **élections pour le Parlement** et la formation d'un **gouvernement européen**
- **désenchevêtrement** des fonctions **politiques** et **administratives** de la **Commission**
- **rôle accru des parlements nationaux**, actuellement variable selon les pays<sup>4</sup>.

On pourrait soutenir qu'un déséquilibre risquerait d'être créé si l'accent était mis sur le renforcement des formes de participation directe des citoyens, sans qu'intervienne en même temps un renforcement des composantes de démocratie représentative au sein de l'Union, et sans que des mécanismes plus clairs de responsabilité politique soient mis en place. Mais de l'autre côté, **des formes de participation directe peuvent être un substitut efficace à**

---

<sup>2</sup> Pour une comparaison des effets divergents des référendums d'initiative populaire en Suisse, en Italie et en Californie, voir Yannis Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, pp. 37-81.

<sup>3</sup> Voir par exemple les propositions de Katharina Holzinger et Christoph Knill, "Eine Verfassung für die Europäische Federation. Kontinuierliche Weiterentwicklung des Erreichten", Institut Universitaire Européen, Jean Monnet working paper 07/2000 ("Responses to Joschka Fischer"), <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f1401.html>.

<sup>4</sup> La "renationalisation" est aussi présentée comme un remède possible au problème du déficit démocratique, puisque le contrôle démocratique est plus développé sur le plan national. Voir Olivier Beaud, "Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel", in Andreas Auer et Jean-François Flauss (dirs.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 125-180. Voir aussi le récent rapport du Groupe de travail IV de la Convention sur le rôle des parlements nationaux.

**l'absence de possibilité pour les électeurs de renvoyer un quelconque gouvernement européen.**<sup>5</sup> Cet argument nous fait croire à l'utilité d'introduire le référendum même de manière isolée, car il est urgent de donner davantage de moyens aux citoyens pour peser sur les décisions des dirigeants.

## **6. Les enseignements des consultations nationales pour le référendum européen**

Même s'il n'existe pas de référendum européen comme il existe des élections européennes, plusieurs consultations nationales ont eu lieu à propos de l'Europe. Elles sont du reste devenues plus fréquentes ces dernières années, notamment en France, en Irlande, ou au Danemark, ainsi qu'en Autriche et dans les pays nordiques en vue de leur adhésion. Dans certains pays ces consultations ont été engendrées par des contraintes constitutionnelles nationales, comme en Irlande ou au Danemark. Ailleurs elles ont été déclenchées par les autorités nationales, comme en France lorsque le président Mitterrand a invoqué l'art. 11 de la Constitution pour organiser le référendum sur le Traité de Maastricht.

Il arrive que ces consultations soient polarisées, voire même qu'elles ralentissent le mouvement d'intégration. Il arrive aussi que la campagne soit dominée par les opposants à l'Europe, ce qui contribue à augmenter la méfiance des dirigeants à l'égard du référendum. On peut regretter tout cela, mais c'est le prix à payer pour rendre le mouvement d'intégration légitime auprès des citoyens européens. **On entend souvent que le référendum serait un facteur de blocage. Mais s'il en est ainsi, c'est qu'il révèle des oppositions existantes, en leur offrant l'occasion de se manifester. Il convient dès lors d'identifier les raisons de ces oppositions plutôt que de blâmer l'institution référendaire.** Ce n'est pas un hasard si l'analyse comparée des votes nationaux sur l'Europe dans plusieurs pays montre que ce sont les individus avec le niveau de formation le plus bas qui manifestent le plus de réticences et d'appréhensions. **Il existe bien un clivage sur l'intégration européenne qui a des bases structurelles dans la société.**<sup>6</sup>

La faible identification des catégories populaires à l'entreprise d'intégration européenne ne semble pas avoir jusqu'ici beaucoup préoccupé ses promoteurs. Pourtant dans le passé, lors des processus d'intégration nationale, le souci existait d'intégrer les classes laborieuses. **Le succès en référendum des options privilégiées par les gouvernants implique un effort de communication supplémentaire de leur part. Mais cela vaut la peine: lorsqu'un projet passe ce "test de popularité" qu'est le référendum, il gagne en légitimité, même auprès des opposants.** Il existe d'ailleurs des pays comme la Suisse où, comme les autorités savent que les opposants à leurs projets disposent de l'arme référendaire contre eux, elles tiennent compte à l'avance de leur point de vue dans leurs décisions. Du reste, cela n'implique pas uniquement des concessions de la part des autorités, mais engendre aussi une attitude plus encline au compromis de la part des opposants. Cela favorise donc en quelque sorte leur intégration, ou leur "récupération" selon les points de vue. Il ne s'agit certes pas d'une loi universelle: en Californie par exemple la présence du référendum n'a pas modéré la virulence de la compétition entre les partis républicain et démocrate. Cependant, comme nous le verrons

---

<sup>5</sup> Voir Joseph H.H. Weiler, "The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals", *European Law Review*, 22, 1997, p. 152.

<sup>6</sup> Sur les comportements politiques des citoyens lors des référendums sur l'intégration européenne voir Simon Hug, *Voices of Europe. Citizens, Referendums and European Integration*, New York, Rowman & Littlefield, 2002.



plus loin, les caractéristiques du système européen rendent probables des effets indirects du référendum semblables à ceux que connaît la Suisse.

## 7. Le "référendum d'initiative populaire" comme antidote à la crise de représentation et comme source de pluralisme

**Le succès des formations populistes et anti-establishment montre que le système représentatif souffre d'un manque croissant de légitimité auprès de larges pans de l'opinion publique.** Une réforme des institutions de l'Union qui viserait donc uniquement à renforcer leur composante représentative - par exemple grâce à une concurrence accrue entre partis pour la formation d'un gouvernement ou pour l'élection d'un président européen - ne suffirait très probablement pas pour alléger le sentiment de déficit démocratique. **Les efforts de démocratisation du système ne peuvent se limiter à un rapprochement avec l'architecture représentative des systèmes nationaux lorsque celle-ci est aussi en crise.** Et, bien entendu, on peut encore moins se contenter de réformes orientées vers une "bonne gouvernance", qui consisterait simplement à mieux communiquer, consulter davantage, etc., ainsi que le préconise le "Livre blanc" de la Commission.<sup>7</sup>

Le référendum d'initiative populaire présente l'avantage d'assurer une **participation effective et soutenue** des citoyens, tout en ne requérant pas que l'Union Européenne ait accompli au préalable des pas importants vers le rapprochement avec l'architecture institutionnelle des systèmes démocratiques nationaux. Ce type de référendum permet aux intérêts qui ne disposent pas d'accès auprès des instances de décision, ou qui s'y trouvent en position minoritaire, d'influer sur les choix politiques. Il engendre donc **un plus grand pluralisme, qui peut profiter à des groupes de nature très diverse**: des partis peu représentés au Parlement européen ou dans les gouvernements nationaux, mais aussi les syndicats, les organisations de protection de l'environnement ou des consommateurs, etc.

L'expression "référendum d'initiative populaire" désigne donc les référendums qui sont déclenchés par pétition, signée par un certain nombre de citoyens. En Suisse par exemple, il faut rassembler sur le plan fédéral 50.000 signatures en trois mois pour organiser un référendum sur une loi votée par le parlement, et 100.000 signatures dans un délai de 18 mois pour organiser un référendum sur une proposition de modification ou d'abrogation d'une disposition de la Constitution. Ces référendums sont, en quelque sorte, les plus "démocratiques", puisque leur déclenchement échappe aux autorités. C'est la raison pour laquelle nous leur accordons notre préférence: **le référendum perd son rôle s'il est au service des pouvoirs établis.** Ils sont en même temps les plus susceptibles de rendre incertaine l'issue des processus décisionnels, avec les interventions répétées des citoyens ordinaires (collecte des signatures, puis vote). C'est donc sur eux que portent le plus souvent les jugements sommaires à propos des effets du référendum, qu'ils soient négatifs ou positifs. Les uns déploreront avant tout les difficultés que les référendums d'initiative populaire génèreraient sur le plan de la gouvernabilité, les autres se réjouiront par contre de leur valeur ajoutée sur le plan démocratique, sans se préoccuper de leurs effets sur la conduite des affaires publiques.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Pour une critique des limites de cette approche, on peut se référer à plusieurs contributions dans Christian Joerges, Yves Mény, Joseph H.H. Weiler (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire Européen de Florence, Jean Monnet Working Paper no. 6/01.

<sup>8</sup> Yannis Papadopoulos, *op.cit.*, 139-60.

## 8. Les modalités du référendum d'initiative populaire

- Au sein des institutions européennes, c'est le Parlement qui a le plus manifesté, dans plusieurs résolutions et rapports de commission depuis la fin des années 1980, sa volonté d'introduire des éléments référendaires. Ces propositions ont aussi pris des formes s'apparentant au référendum d'initiative populaire, mais **les propositions sont restées jusqu'à maintenant peu explicites sur le contenu exact de l'instrument référendaire.**<sup>9</sup> Pendant la Conférence Intergouvernementale de 1996 les gouvernements autrichien et italien ont aussi tenté, mais sans succès, d'introduire un droit d'initiative européen. Selon celui-ci, 10% au moins de l'électorat réparti dans au moins trois Etats-membres aurait pu faire une proposition de législation, dont le Parlement européen aurait alors dû débattre. Mais cet instrument, qui s'inspire de dispositions existant dans le droit autrichien, s'apparente plus à un droit de pétition qu'à un réel outil référendaire, puisqu'il n'est pas prévu que le point de vue du parlement puisse être remis en question par un appel aux urnes de l'électorat européen. La souveraineté de celui-ci resterait entièrement déléguée.

- On retrouve par ailleurs sous l'expression commune de référendum d'initiative populaire des votes qui peuvent avoir des visées distinctes. En Suisse ils donnent même lieu à des procédures distinctes, celle de l'initiative populaire et celle du référendum. Une initiative populaire permet de mettre un nouvel objet à l'ordre du jour politique. Par contre, lorsqu'un référendum est demandé pour la ratification populaire d'une disposition législative, il clôt le processus de son adoption. Il est en effet utile de **distinguer** entre:

- **le référendum utilisé à des fins de veto**, et permettant à un groupe de citoyens de demander que les électeurs se prononcent sur des décisions politiques *déjà* prises;
- **le référendum utilisé en tant que droit d'initiative**, permettant alors à un groupe de citoyens de faire de nouvelles *propositions* de décisions à soumettre au corps électoral.

Dans le premier cas, il s'agit d'une ressource qui limite la marge de manoeuvre des élus. Dans le deuxième cas, c'est une ressource qui permet de se substituer dans une large mesure à eux pour la prise de décision. Le contrôle par les gouvernants est alors encore plus faible : c'est la raison pour laquelle le droit de veto a été vu comme le "parent pauvre" du droit d'initiative.<sup>10</sup> Mais en pratique les deux procédures sont combinables: en Californie par exemple il est possible d'abroger des dispositions législatives par le moyen de l'initiative. C'est bien dans cette double fonction que nous envisageons le référendum d'initiative populaire sur le plan européen.

- Diverses propositions de référendum d'initiative populaire ont aussi été faites de la part de milieux académiques ou de la société civile.<sup>11</sup> Nous proposons de développer une de celles-ci, qui consiste à introduire un référendum d'initiative populaire ayant la propriété d'être **indirect**,

---

<sup>9</sup> Pour plus de détails voir Andreas Auer, "Le référendum européen: définitions, repères historiques et jalons d'études" in Andreas Auer et Jean-François Flauss (dirs.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 33.

<sup>10</sup> Mauro Volpi, "Una 'storia infinita': l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-instituzionale", *Politica del diritto*, XXIII: 2 ; 1992, p. 234.

<sup>11</sup> Voir Michael Nentwich, "Opportunity structures for citizens' participation. The case of the European Union" in Albert Weale et Michael Nentwich (eds.), *Political Theory and the European Union*, Londres, Routledge, 1998, p. 136; Astrid Epiney, "Le référendum européen" in Andreas Auer et Jean-François Flauss (dirs.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 310, et Weiler, *op.cit.*, 152-53.

**propositionnel et abrogatif, et rédigé en termes généraux. Celui-ci ne court-circuiterait pas automatiquement les instances représentatives au sein de l'Union.** Il leur donnerait d'abord une chance de débattre de projets endossés par un certain nombre de citoyens, et si elles sont d'accord avec ces projets de les concrétiser, sans qu'un vote populaire soit alors nécessaire.

Le référendum d'initiative populaire devrait être de nature uniquement propositionnelle selon Epiney (pp. 307-309). Selon cet auteur, la compétence de lancer un référendum abrogatif devrait être réservée à la majorité absolue du Parlement européen ou à au moins cinq Etats-membres. Ceci pour ne pas trop alourdir le processus de décision, et pour éviter une trop forte influence directe ou indirecte des intérêts organisés. Cette limitation ne se justifie pas à notre avis, d'autant plus que l'argument contraire a aussi été développé. Le droit de veto populaire sur des décisions européennes permettrait le respect de la différence, alors que le droit de proposition conduirait soi-disant à l'imposition par des minorités.<sup>12</sup> Nous ne redoutons guère ce risque non plus: les propositions formulées par voie d'initiative doivent de toute manière recueillir des majorités. Par conséquent, **le référendum d'initiative populaire devrait bien permettre à la fois l'abrogation de dispositions législatives existantes et la formulation de nouvelles propositions de législation** (une seule par demande par souci d'unité de la matière).

Il serait donc possible de proposer par ce biais de nouvelles règles générales et abstraites en vigueur au niveau de l'Union, à condition évidemment que le contenu de la proposition s'intègre dans le champ des compétences communautaires. Il serait également possible d'abroger ou de modifier des dispositions existantes. Le texte lui-même pourrait être rédigé en **termes généraux**, c'est-à-dire se contenter d'émettre un vœu. La rédaction détaillée serait confiée par la suite aux instances représentatives. Cela laisserait une certaine marge de manœuvre à ces instances, au risque parfois que la volonté exprimée par les pétitionnaires (ou même par les électeurs en cas de vote: voir plus loin) soit en fin de compte en bonne partie édulcorée, voire même dénaturée. Il est clair que la portée de l'instrument référendaire est ainsi affaiblie. Nous verrons par la suite qu'il y aurait moyen de remédier à cela, en multipliant les consultations référendaires sur la même demande. Mais cette multiplication alourdirait le processus, et risquerait de s'avérer à double tranchant pour les propositions de référendum, sans parler de la possible lassitude de l'électorat. En outre, une procédure décisionnelle impliquant un rôle actif des instances représentatives représente un garde-fou contre le risque que le référendum soit accaparé par les intérêts particuliers. Enfin, sur le plan de la faisabilité politique, le référendum indirect présente l'avantage de ne pas toucher de manière trop radicale au dispositif représentatif, ce qui risquerait de susciter de fortes oppositions.

---

<sup>12</sup> Heidrun Abromeit, *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*,. Opladen, Leske+Budrich, 2000, 186-87.

## 9. Les aspects techniques de la procédure de décision liée au référendum d'initiative populaire

La **procédure de décision** pour le référendum d'initiative populaire indirect comprendrait les étapes suivantes:

- Un **pourcentage d'électeurs européens** (sollicité par un comité référendaire) commencerait par formuler une demande de référendum. Cela pourrait aussi bien être un pourcentage des votants aux dernières élections au Parlement européen, ce qui serait moins exigeant. Pour s'assurer que ce nouveau droit n'est pas détourné par des intérêts géographiques ou sectoriels particuliers, une condition supplémentaire serait requise: les signataires devraient être répartis sur un certain nombre d'Etats-membres. Plusieurs variantes sont possibles: du point de vue de l'ordre de grandeur, le pourcentage d'électeurs (ou de votants) dont la signature serait requise se situerait dans les 5% du total<sup>13</sup>. Le même seuil devrait être atteint, dans la situation actuelle d'une Union à quinze, dans 5 pays au moins. Ce chiffre devrait régulièrement être augmenté lors d'élargissements successifs.<sup>14</sup> Des délais pour la récolte des signatures devraient être introduits pour éviter l'organisation de votes sur des questions ayant entretemps perdu de leur acuité, sauf pour des minorités tenaces.

Toujours dans l'esprit d'un référendum permettant avant tout de compenser les déséquilibres en défaveur des minorités, on pourrait concevoir en plus le déclenchement du référendum par une forte minorité de députés du Parlement européen, également avec des contraintes de répartition nationale.<sup>15</sup> Mais celui-ci ne serait pas d' "initiative populaire" et, même en l'absence de cette possibilité, les minorités représentées au Parlement pourraient de toute manière recourir au référendum d'initiative populaire. C'est une pratique très courante dans les systèmes politiques contemporains, dans lesquels les partis et les associations jouent un rôle important dans le champ référendaire également.

- On peut aussi concevoir une sorte de **contrôle "constitutionnel"** sur le contenu des demandes de référendum, qui serait opéré par la Cour européenne de justice. La Commission, le Conseil, le Parlement européen ou un parlement national pourraient saisir la Cour, afin qu'elle se prononce si une proposition concerne bien des compétences de l'Union, et si elle n'est pas contraire aux Traités (voir Weiler, p. 153). La Cour pourrait également contrôler le respect du principe d'unité de la matière. Toutefois, en usant de telles compétences, les Cours s'introduisent dans un débat fortement politisé, et leurs décisions sont donc susceptibles d'être controversées. La Cour constitutionnelle italienne par exemple, à qui est confié un contrôle préventif d'admissibilité des demandes de référendum, s'est comportée de manière très restrictive à leur égard, et a été accusée d'être l'alliée de la partitocratie. Dans les Etats américains, il arrive que des votes référendaires positifs pour des initiatives soient invalidés *ex post* par les tribunaux. Cela crée l'impression que la volonté populaire n'est pas respectée par les juges. Il est même arrivé que, en guise de sanctions pour de telles décisions, les promoteurs des initiatives soumettent les juges à une autre procédure de démocratie directe,

---

<sup>13</sup> C'est la proposition des thèses d'automne 1995 du mouvement Eurotopia "Keine Demokratie ohne Europa, kein Europa ohne Demokratie" in Roland Erne et al. (eds.), *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Zürich, Realtopia, 1995, p. 427. Nentwich se contente de 3 à 4%, par contre Epiney propose 10%.

<sup>14</sup> Ou un seuil inférieur pourrait être exigé dans un plus grand nombre d'Etats-membres. Eurotopia propose un pourcentage de 1% qui devrait être atteint dans **tous** les Etats-membres.

<sup>15</sup> Nentwich (p. 137) propose que le référendum soit demandé par un tiers des parlementaires, sans évoquer de contrainte de répartition nationale.

celle de la révocation ("recall") des élus! Le contrôle préventif paraît plus pertinent que le contrôle ex post; et s'il n'est pas systématique comme dans le cas italien, le risque de surcharge des instances juridiques est moindre.

- Nous rappelons que nous proposons un droit de **référendum indirect**: **ceci implique que les instances représentatives aient leur mot à dire**. Dans la configuration actuelle des institutions, l'option qui consisterait à soumettre la demande de référendum au Conseil et au Parlement serait la plus susceptible d'être acceptée. Il faut admettre que si elle est réaliste, elle n'est pas totalement satisfaisante. Le Conseil ne dispose actuellement que d'une légitimité représentative très indirecte, et il cumule fonctions gouvernementales et législatives. Dans l'idéal, la demande ne devrait être soumise qu'au Parlement, sur le modèle des Etats américains où l'initiative populaire indirecte existe. Il ne serait légitime de soumettre la demande au Conseil que dans l'hypothèse où celui-ci se transformerait en une sorte de deuxième Chambre, équivalente à un Sénat.

Les instances européennes disposeraient d'un délai pour débattre de la demande référendaire. Dans l'hypothèse où son principe serait accepté, ces instances devraient concrétiser la demande en légiférant. On pourrait concevoir qu'un référendum soit organisé sur le texte concrétisant la demande, mais cela n'est pas très opportun car celle-ci risquerait d'être alors rejetée par une majorité contre-nature d'opposants d'un côté, de déçus du texte officiel de l'autre. Si par contre les instances européennes rejettent la demande, un référendum devrait effectivement être organisé sur le plan de l'Union européenne. Dans le cas de la variante de référendum appuyé par une minorité de députés européens, les chances sont faibles pour que la majorité des parlementaires l'approuve. Par contre il n'est pas exclu que, notamment sous la menace du référendum, elle se montre disposée à faire quelques pas dans le sens des demandes formulées par la minorité. On peut alors envisager une **clause de retrait** de la demande de référendum si la minorité s'estime satisfaite des concessions faites par la majorité. Ce dispositif transforme l'instrument référendaire en un instrument de négociation pour les minorités. Il favorise ainsi la formulation de décisions disposant d'un large soutien.

- Si le vote référendaire devait avoir lieu, il devrait être organisé sous forme de **"multipack"** regroupant plusieurs propositions. Cela éviterait la surcharge des électeurs et stimulerait la participation, chaque sujet mobilisant en partie des fragments particulièrement intéressés de l'électorat ("effet-moteur"). Certains votes sur des demandes référendaires devraient être organisés **le même jour que les élections au Parlement européen**, comme dans les Etats américains. Cela aurait aussi un effet d'entraînement sur la participation, et contraindrait les partis politiques à prendre position sur les enjeux européens plutôt que de considérer ces élections comme étant de deuxième ordre ("second order").<sup>16</sup>

- En ce qui concerne les **conditions de succès**: par analogie aux conditions de collecte de signatures, une **double majorité** serait requise à la manière de certains systèmes politiques fédéraux (Suisse, Australie). L'objectif serait à nouveau d'éviter qu'une coalition d'intérêts particuliers - par exemple ceux des populations des grands Etats-membres - puisse imposer sans autre sa volonté. Plusieurs variantes sont envisageables, et elles se caractérisent par des variations plus ou moins importantes par rapport au principe de la majorité simple des votants. Weiler (p. 153) par exemple propose une formule assez contraignante: si dans le domaine dont fait partie la proposition la majorité des Etats est requise par les Traités, cette

---

<sup>16</sup> Voir à ce sujet Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?*, New York, Rowman & Littlefield, 2000, p. 36. Schmitter propose la tenue de référendums d'initiative populaire y compris sur des aspects institutionnels, mais les envisage uniquement à titre consultatif.

règle s'appliquerait aussi en l'espèce; si par contre c'est l'unanimité des Etats qui est requise, elle serait aussi exigée. Cette dernière contrainte ne se justifie probablement pas. S'agissant de législation ordinaire, il paraît exagéré que la majorité d'un seul petit Etat puisse lors d'une consultation démocratique disposer d'un droit de veto sur la volonté de la majorité du reste de l'Union. Epiney (pp. 304 et 312) donne sa préférence, en cas de vote de nature constitutionnelle (sur les Traités), à une majorité qualifiée des Etats, qui serait calculée selon le système de pondération en vigueur. Mais elle se contente d'une majorité simple des Etats pour un vote sur une norme de rang inférieur.

Il ne faudrait pas à notre avis cumuler les contraintes,<sup>17</sup> qui rendraient du reste difficile le décodage et l'interprétation des résultats des consultations. La pondération du poids des Etats interviendrait de toute manière à travers la taille très variable de leurs électors respectifs. Elle serait, il est vrai, différente de celle en vigueur pour les décisions du Conseil qui requièrent la majorité qualifiée. Il faut savoir qu'en Suisse, qui est certes un véritable Etat fédéral, une majorité simple des Etats (les cantons) suffit pour des modifications *constitutionnelles*, donc de rang supérieur à celles envisagées pour les référendums sur le plan de l'Union. Une majorité qualifiée des Etats - notamment les 2/3 - nous paraît par conséquent suffisante à côté de la majorité populaire pour respecter le caractère particulier de l'Union européenne en tant qu'union d'Etats souverains.

- **Un quorum de participation au vote est aussi souhaitable.** Par analogie avec l'exigence de double majorité, Nentwich (p. 137) propose pour le référendum constitutionnel un double quorum: 50% de participation globale et un minimum de 30% dans chaque Etat-membre. Si un tel quorum se justifie, c'est de notre point de vue davantage pour des référendums d'initiative populaire que pour la ratification par référendum de modifications constitutionnelles proposées par les autorités. C'est surtout en cas de référendum d'initiative populaire que le risque existe d'accaparement de l'agenda par des minorités actives mais en fin de compte insignifiantes, ou encore par des enjeux futiles. Le quorum serait un moyen de maîtrise supplémentaire d'un tel risque, en plus du débat sur la demande de référendum qui devrait de toute manière avoir lieu au sein des instances représentatives. On pourrait en tout cas se contenter, outre le quorum de 50% de participation globale, d'une participation de 30% dans les 2/3 des Etats, et non dans la totalité. Il faudrait éviter que le simple désintérêt des électeurs d'un petit Etat-membre conduise à l'échec d'une proposition approuvée par la majorité des votants dans les 2/3 des pays membres de l'Union!

- Enfin, si le projet est approuvé au vote, les instances européennes seraient chargées de le mettre en œuvre. De nouveau, et par analogie avec les procédures en vigueur dans les systèmes nationaux connaissant des éléments de démocratie directe, c'est au Parlement seul que devrait incomber dans l'idéal la tâche de concrétiser la demande acceptée en vote populaire. **Le vote référendaire serait donc bien contraignant, et pas uniquement consultatif.** Si la demande référendaire est rédigée en termes généraux, on pourrait également concevoir un vote sur le texte la concrétisant. Compte tenu du fait que cette concrétisation serait l'œuvre d'instances initialement défavorables à la demande référendaire (autrement selon notre proposition la consultation populaire ne devrait pas avoir lieu), l'utilité d'un tel vote peut être réelle. Il est toutefois probablement opportun d'exclure cette possibilité, de

---

<sup>17</sup> Sur l'alourdissement des processus décisionnels causé par l'exigence de triple majorité introduite par le traité de Nice (majorité de pays, pondération des votes au Conseil, et sur demande d'un Etat-membre majorité de 62% de la population de l'Union) voir George Tsebelis et Xenophon Yataganas, "Veto Players and Decision Making in the European Union after Nice", *Journal of Common Market Studies*, 40 ; 2, juin 2002, 283-307.

nouveau afin de ne pas alourdir le processus de décision et pour ne pas encourir le risque de lassitude progressive de l'électorat.

## 10. Différer l'introduction du référendum constitutionnel

Le recours au référendum est bien plus répandu dans les systèmes politiques nationaux pour ratifier des révisions constitutionnelles que pour se prononcer sur des dispositions de rang législatif. Cela paraît d'ailleurs naturel: plus le statut d'un acte normatif est élevé, plus se justifie son approbation directement par le corps électoral. Cela vaut avant tout pour la norme fondamentale qu'est la Constitution. On notera toutefois que seule l'Irlande parmi les pays-membres actuels de l'UE consacre le référendum comme étape incontournable du processus de révision de sa Constitution.<sup>18</sup>

Il existe des propositions d'introduire le référendum "constitutionnel" sur le plan de l'Union. Il porterait notamment sur la révision des traités, qui accomplissent des fonctions habituellement dévolues aux Constitutions.<sup>19</sup> Nentwich (pp. 136-137) propose un référendum qui serait obligatoire chaque fois que des modifications des "textes constitutionnels" auraient lieu sur le plan européen. Landfried fait un pas de plus en préconisant le vote d'une véritable Constitution européenne par une Convention, puis sa ratification par référendum.<sup>20</sup> De telles ratifications obligatoires par l'électorat européen conduiraient à l'alignement des autres pays sur le modèle irlandais. Celui-ci requiert systématiquement l'approbation populaire pour les modifications des traités (d'où les deux votes sur le traité de Nice). Et une uniformisation des procédures de ratification nationale est d'autant plus souhaitable à mesure que l'intégration se poursuit (Epiney, p. 267).

De l'autre côté, **le référendum obligatoire permettrait de freiner les modifications du statu quo plus facilement qu'aujourd'hui.** Plus les barrières (sur lesquelles nous ne reviendrons pas: quorum de participation, majorités concurrentes, etc.) mises en place pour l'acceptation des modifications seraient élevées, plus le référendum obligatoire deviendrait un lieu de veto ("veto point") difficile à contourner. Exiger l'unanimité des voix des Etats-membres serait sans conteste raisonnable pour des révisions importantes des Traités, mais alourdirait considérablement les processus. Une chose est en effet d'arracher grâce à des concessions l'accord d'un gouvernement sur une révision, c'en est une autre que d'obtenir l'accord de son opinion publique. **Pour éviter le risque d'immobilisme il faudrait donc sans doute se contenter de l'accord d'une majorité qualifiée des Etats.** Mais il serait ainsi mis fin à la possibilité qu'ont les Etats de s'opposer à des révisions des Traités. Et si des Etats étaient mis en minorité sur des enjeux importants, cela risquerait de causer des crises à répétition, qui seraient préjudiciables à la légitimité du processus d'intégration. Selon les types de majorités d'Etats requises, l'introduction du référendum sur les révisions des Traités risquerait donc soit d'empêcher la poursuite du processus d'intégration (unanimité), soit de la permettre mais au détriment de la souveraineté des Etats (majorité qualifiée). Il ne faut pas sous-estimer la **rupture** qu'impliquerait cette deuxième option, qui est pourtant la seule

---

<sup>18</sup> Andreas Auer, *op.cit.*, p. 32.

<sup>19</sup> "L'Europe dispose déjà d'une (...) Constitution" écrit Joseph H. Weiler dans "Fédéralisme et constitutionnalisme: le *Sonderweg* de l'Europe" in Renaud Dehousse, *op.cit.*, p. 176. Il serait néanmoins utile de distinguer entre dispositions fondamentales et techniques des Traités, les modifications de ces dernières ne requérant alors pas de vote par référendum: voir le rapport de John Bruton (membre de la Convention) au "Joint Oireachtas Committee on European Affairs", 31 janvier 2002, p. 30.

<sup>20</sup> Christine Landfried, "Vers un Etat constitutionnel européen" in Renaud Dehousse, *op.cit.*, p. 105.

réaliste si l'on entend à la fois légitimer les révisions des Traités par des votes populaires et approfondir l'intégration.

Une solution éventuelle à ce problème consisterait à accorder un droit d' "**opting out**" à propos de la révision à l'Etat dont la population se sera montrée réticente.<sup>21</sup> C'est ce que propose Epiney (p. 306), qui estime aussi qu'une révision pourrait échouer si "une majorité très forte" s'y opposait dans un Etat-membre. Mais l'introduction d'un référendum obligatoire pour la ratification des réformes de nature constitutionnelle est **prématurée** pour d'autres raisons également. Tout d'abord, le caractère incontournable d'un tel référendum en fera, plutôt qu'une réelle arme des citoyens, une arme de négociation: soit pour les gouvernements, dans l'hypothèse où les révisions résultent de compromis intergouvernementaux, soit pour divers acteurs politiques dans l'hypothèse où c'est une instance similaire à l'actuelle Convention qui assume cette tâche. Nous venons de voir que la menace du référendum sera d'autant plus un facteur de blocage que la prise de décision se rapprochera de l'exigence d'unanimité. Or cela est plus gênant que pour des innovations de moindre envergure, dont le contenu serait peut-être affecté par la menace d'un référendum d'initiative populaire. Il existe enfin un risque que les résultats du référendum soient interprétés par la suite en fonction de considérations de politique interne (défiance à l'égard du gouvernement, etc.) ou, ce qui serait plus grave, que le vote lui-même des électeurs soit orienté par de telles considérations.

Par contre, plus le processus d'intégration aura évolué vers la constitution d'un "Etat" se rapprochant du modèle fédéral, moins forte sera l'emprise des débats nationaux sur la campagne référendaire. De même, la mise en minorité d'un Etat sera moins frustrante et moins susceptible de devenir un enjeu important, car l'évolution vers un modèle de type fédéral aura contribué au développement d'un sentiment d'appartenance à une même communauté transcendant les Etats-nations. Reste le frein que continuera d'exercer l'ombre du référendum sur des révisions majeures: il est à mettre en balance avec les gains en légitimité de ces révisions obtenus grâce au soutien des citoyens. Il nous paraît en tout cas **plus approprié d'envisager l'introduction du référendum constitutionnel européen seulement dans un deuxième temps, en tant que composante de l'évolution vers un système plus proche du modèle fédéral**. Et l'on aurait au préalable **expérimenté**, avec le référendum d'initiative populaire, l'institution référendaire sur des enjeux moins cruciaux pour la souveraineté des Etats.

## **11. L'absence d'un "peuple" européen n'est pas un véritable risque pour la légitimité du référendum**

La question de la légitimité de décisions qui seraient prises par référendum sur le plan européen appelle quelques considérations supplémentaires. Les référendums donnent lieu à des votes majoritaires, dont la minorité doit reconnaître la légitimité. Au fond, cela requiert que la distance entre les préférences de la majorité et celles de la minorité ne soit pas excessive, ou que des intérêts vitaux de la minorité ne soient pas affectés par la décision majoritaire. Autrement, cette dernière risque d'être perçue comme tyrannique. Or plus la collectivité à laquelle s'appliquent des décisions contraignantes est hétérogène et fragmentée, plus un tel risque est élevé.

---

<sup>21</sup> Un tel droit de retrait volontaire est prévu de manière générale (art. 46) dans l'avant-projet de Traité constitutionnel établi par le Praesidium de la Convention.



C'est le problème que soulève Fritz Scharpf à propos de l'Europe:<sup>22</sup> **l'absence d'un véritable "demos" européen** et la fragmentation de l'espace public selon les frontières nationales et linguistiques font que le sentiment d'identification commune des Européens est faible. Cela sape les fondements de la solidarité, avec **des conséquences négatives sur le plan des politiques publiques**. Si des décisions impliquant la redistribution de ressources devaient être soumises à un vote majoritaire dans un tel contexte, cela risquerait d'engendrer des conséquences négatives sur le plan de la cohésion. Notamment, on ne peut exclure que des populations estimant avoir des intérêts communs se coalisent contre d'autres populations qu'elles estiment être plutôt "profiteuses" du système (par exemple les pays du Sud et, de plus en plus avec l'élargissement, de l'Est de l'Europe). Nous vivons une époque où prolifèrent les mouvements populistes avec leurs conceptions très restrictives de la solidarité (nationalistes ou régionalistes): **ce risque ne doit donc pas être ignoré. Néanmoins, on surestime peut-être aussi la force du lien qui rassemblait les populations au sein des Etats-nations au moment de leur constitution** (Abromeit, p. 62). A cet égard le cas de la Suisse est intéressant: Etat avec des procédures de démocratie directe très développées, bien qu'hétérogène.

Un texte récent sur le déficit démocratique de l'Union Européenne présente un certain nombre d'indicateurs à l'appui de la thèse de l'absence de "peuple" européen<sup>23</sup>:

- la faiblesse de la participation aux élections pour le Parlement européen,
- la permanence de systèmes de partis nationaux particuliers,
- surtout la force des barrières linguistiques et des identités nationales.

Ces caractéristiques se retrouvent toutes dans un Etat fédéral relativement hétérogène comme la Suisse. Or personne n'y évoque sérieusement un déficit de "demos", la Suisse étant considérée comme une "Willensnation". Et quand aux indicateurs d'absence de "demos" européen :

- en Suisse la participation aux élections fédérales est peu élevée, car tout comme les élections au Parlement européen, elles sont dénuées d'enjeu réel;
- les systèmes de partis cantonaux y sont très divers, selon la présence d'une population catholique, le degré d'urbanisation, etc.;
- les barrières linguistiques existent aussi, et les identités cantonales restent très prégnantes (par exemple un projet de fusion entre les cantons limitrophes de Genève et de Vaud a été récemment balayé par des majorités écrasantes de l'électorat dans les deux cantons).

---

<sup>22</sup> Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000. Dans son arrêt sur le Traité de Maastricht, la Cour constitutionnelle allemande avait aussi souligné l'absence d'homogénéité culturelle des populations européennes. Elle voyait celle-ci comme un obstacle à de nouveaux abandons de souveraineté de la part des Etats.

<sup>23</sup> Frank Decker, "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, 9, 2, avril 2002, 263-64.

Le problème des barrières linguistiques est considéré comme le plus sérieux par Decker. Mais **pour que se constitue un espace public commun, il n'est pas nécessaire de parler la même langue: les différences linguistiques n'engendrent pas en soi de clivages insurmontables. Il est par contre nécessaire de débattre des mêmes enjeux. Ceci dépend de l'agenda, et le référendum européen contribuerait beaucoup à la formation d'un agenda de problèmes à débattre qui serait commun aux différents espaces publics nationaux.** En outre, l'exigence de combinaison de majorités en cas de vote référendaire réduit le risque de choix politiques se faisant "sur le dos" de certaines populations. Cette exigence est inspirée par **l'architecture institutionnelle des pays fédéraux, qui a justement été conçue pour permettre à des populations de vivre ensemble même en l'absence de "demos" commun.**

## **12. Conclusion : les conséquences du référendum dans le système de concordance européen : gouvernabilité et légitimité accrues**

Bien entendu, les mécanismes de protection des minorités n'éviteront pas l'apparition, lors des campagnes et des votes référendaires, de clivages qui se manifesteront sur les objets soumis au vote. Il arrivera aussi évidemment que ces clivages opposent des Etats-membres entre eux. Or c'est le prix à payer pour la constitution d'un espace public commun dont on déplore aujourd'hui l'absence, tout en l'invoquant comme obstacle pour ne pas renforcer la démocratie européenne! Les élections au Parlement européen ne se jouent pas sur des enjeux européens communs. Il n'existe donc **pas de meilleur moyen que les campagnes référendaires sur des enjeux européens pour débattre largement de questions liées à l'intégration, et pour populariser celle-ci.** De plus, les conséquences de l'apparition au grand jour de clivages ne doivent pas être surestimées: la création d'espaces publics nationaux s'est aussi faite sur fond de divisions, y compris territoriales, notamment entre les centres et les périphéries. **On ne peut "gérer" ces divisions de manière crédible qu'en acceptant de se montrer ouverts aux demandes et aux oppositions des citoyens.** Certains débats - dont le référendum européen deviendrait un vecteur privilégié - ne pourraient plus être escamotés. **Le débat public est un passage obligé pour renforcer la conscience du projet européen auprès des populations, et pour les intégrer à celui-ci.** Il est intéressant de noter à cet égard que, selon une étude<sup>24</sup> de la presse allemande, le nombre d'articles concernant l'Europe avait fait un bond significatif dans la période des référendums danois, irlandais et français sur le traité de Maastricht: **les référendums créent l'espace public.**

Il est d'ailleurs fort probable que la vigueur des clivages s'atténuera rapidement. Certains voient dans le référendum un élément de perturbation sur des enjeux spécifiques: échec de décisions officielles, surcharge de demandes émanant d'acteurs marginaux, etc. Toutefois celle-ci est de l'ordre du court terme. **Il faut prendre en considération la contribution plus générale et à plus long terme du référendum au fonctionnement du système européen, qui sera très vraisemblablement de l'ordre de l'intégration et de la légitimation.** Plus l'instrument est utilisé, plus les campagnes perdent leur connotation dramatique et le référendum se routinise. **Dans un système comme celui de l'Union Européenne dans lequel la concordance est une règle du jeu fondamentale, l'épée de Damoclès du référendum sera avant tout un outil de négociation pour des "outsiders". Elle conduira les décideurs à se montrer plus ouverts à leurs demandes, à faire preuve d'esprit de concertation, et agira en fin de compte comme facteur d'équilibre.** Les décideurs devront anticiper le risque

---

<sup>24</sup> Etude mentionnée par Landfried, *op.cit.*, p. 87.

d'un référendum, et tenteront de le neutraliser en tenant compte des oppositions à leurs projets et de nouvelles demandes. **Quant aux "outsiders", ils sauront qu'ils devront modérer leurs demandes, pour arracher des compromis, et faute de compromis obtenir pour leurs projets les majorités qualifiées requises. Tout cela ne serait-il que perte pour la gouvernabilité?**

Il est même possible que le référendum soit peu utilisé, et que ce soit avant tout sa menace qui compte et qui alimente le débat public. Le risque de blocages serait réduit, le système de concordance facilitant la recherche de solutions négociées. En plus, l'ampleur d'éventuels blocages ne doit pas être exagérée, dans la mesure où ce ne sont pas des révisions majeures de nature "constitutionnelle" qui seraient en cause. **Et lorsque des campagnes référendaires auront lieu, cela contraindra les acteurs politiques à procéder à un effort d'explication supplémentaire à l'intention de l'opinion publique. Ceci n'est pas inutile, de sorte que gains en gouvernabilité et gains démocratiques iraient de pair.**

**Mais le référendum est peut-être plus qu'un simple outil, comme le montre encore l'exemple suisse.** Il ne s'agit pas de présenter cet exemple comme un modèle, mais de partir du constat que la Suisse est le pays européen qui présente le plus d'analogies avec l'Union: forte hétérogénéité linguistique et, au moment de l'intégration nationale au 19<sup>e</sup> siècle, aussi religieuse. Cela ne l'a pas empêchée d'adopter une voie vers l'intégration politique qui a été couronnée de succès, et dans laquelle les institutions référendaires ont joué un rôle important. Dans ce pays, les institutions de la démocratie référendaire sont progressivement devenues - en tant qu'institutions participatives - un élément central de l'identification au système politique national, qui ne date que de la moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Les observateurs extérieurs se trompent en pensant que ces institutions référendaires sont un archaïsme local particulier à ce pays, où elles seraient fortement ancrées depuis les temps les plus anciens. Certes, certains cantons suisses connaissaient des institutions de Landsgemeinde, mais celles-ci avaient peu en commun avec la pratique référendaire. La Constitution fédérale de 1848 ne prévoyait pratiquement pas d'instruments référendaires (notamment d'initiative populaire), si ce n'est pour sa propre révision. Mais il en allait de même dans d'autres Etats, et en Suisse cette idée a été importée par Napoléon! Les instruments référendaires ont été introduits suite à des mobilisations collectives, que la Suisse a connu au 19<sup>e</sup> siècle tout comme d'autres pays alors confrontés aux revendications du courant libéral. Il ne faut donc pas exagérer la spécificité suisse du point de vue des institutions.

**A force de recourir aux outils référendaires, les Suisses se sont identifiés à eux, ainsi qu'au nouveau système politique fédéral qui leur donnait par ce biais la possibilité de s'exprimer. Il n'est pas infondé de penser qu'une évolution similaire puisse avoir lieu un jour sur le plan européen aussi.** La situation actuelle n'est pas viable à long terme: " The citizens (...) do not have an opportunity either to play an active role in agenda setting or to directly influence the actual decision making; nor can they directly control the whole process" (Nentwich, p.133). De l'autre côté, nous ne sommes pas sans ignorer qu'introduire le référendum d'initiative populaire dans l'Union Européenne impliquerait l'accord d'Etats et de dirigeants politiques inégalement familiers avec ce type d'institutions. Dans certaines cultures politiques, le référendum est même perçu avec passablement de méfiance. Face à cela, **il ne s'agit pas d'idéaliser l'institution référendaire, mais bien de préciser les conditions sous lesquelles elle déploie des effets vertueux, qui restent souvent ignorés.**

## *Notre Europe*

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.