

LES REFERENDUMS EUROPEENS SONT-ILS LEGITIMES ?

Jean-Louis QUERMONNE

Professeur émérite des Universités

Le « non » irlandais opposé le 12 juin 2008 par 53,4 % d'électeurs à la ratification du traité de Lisbonne, précédé en 2005 par les « non » français et néerlandais prononcés à l'encontre du traité établissant une Constitution pour l'Europe, alors même que ces traités visaient à rendre plus efficaces et plus démocratiques les institutions de l'Union européenne, justifient qu'on s'interroge sur la légitimité démocratique des référendums européens. Or la réponse à cette interrogation n'est pas simple et doit éviter l'amalgame. Depuis son origine, en effet, le processus d'intégration européenne a servi de prétexte à plusieurs sortes de référendums qu'il importe de distinguer. Tenter de les identifier et de mesurer leur portée devrait permettre d'évaluer, au regard de la démocratie, leur légitimité.

I - La variété des procédures référendaires

A – Les référendums d'adhésion

Il est une première catégorie de référendums pour lesquels la légitimité démocratique ne fait pas de doute : ce sont ceux qui se déroulent dans les Etats candidats à l'Union européenne en vue de leur adhésion ; du moins quand la constitution nationale les y oblige ou les y autorise. L'initiative de ces consultations relève de leur compétence exclusive. Et son issue n'a d'effet direct que dans les relations entre ces Etats et l'Union. Son impact sur les Etats déjà membres n'affecte indirectement que la composition des organes de l'Union, voire l'étendue de ses compétences si le traité d'adhésion inclut des dérogations.

Aucun reproche ne saurait donc être opposé à ce type de procédure. Il est normal et légitime qu'avant d'adhérer à l'Union le peuple d'un Etat candidat se prononce sur le traité qui l'engage, soit par voie référendaire, soit par voie parlementaire. Aussi ce premier mode de référendums a-t-il été de plus en plus souvent pratiqué¹. Son usage date du premier élargissement de la Communauté économique européenne intervenu en 1973. Il donna lieu à une réponse positive en Irlande et négative en Norvège. Depuis lors, il n'a cessé de se développer, à tel point que lors du grand élargissement de l'Union aux dix nouveaux Etats issus de l'Europe centrale, orientale et

¹ V. la rubrique « Référendum » dans le *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, A. Colin, 2008, pp. 355-369.