

# L'Union européenne et les référendums nationaux : de la clarification à la frustration

Yves Bertoncini

## RÉSUMÉ <sup>1</sup>

### Les référendums nationaux sur les enjeux européens traduisent une conciliation plutôt harmonieuse

- Les 59 référendums portant sur des enjeux européens organisés depuis 1951 (dont 44 dans les 28 États membres actuels) ont donné lieu à près de 70% de « oui » (voir tableau 1) — il y a eu 32 oui et 12 non dans les pays de l'UE 28 ;
- Les « non » exprimés lors des référendums d'appartenance ont été pleinement suivis d'effet car ils n'engageaient que le peuple concerné – il en ira de même pour le vote en faveur du Brexit ;
- Les « non » portant sur la participation d'un pays à tel ou tel volet de l'intégration européenne (union monétaire, coopération policière) ont eux aussi été pleinement pris en considération.

### Les référendums négatifs sur des enjeux européens « indivisibles » traduisent une contradiction structurelle entre démocraties nationales

- Un référendum sur des enjeux européens « indivisibles » concernant par nature tous les États membres (fonctionnement de l'UE) ne peut donner au pays qui y a recours une primauté sur la volonté exprimée par les autres pays ;
- L'adoption d'amendements par nature limités à l'accord à 28 rejeté et la formulation de déclarations interprétatives permettent de concilier la volonté de l'ensemble des peuples de l'UE ;
- Le premier « déni de démocraties » consiste à considérer qu'un peuple pourrait imposer sa volonté aux 27 autres peuples de l'UE ;
- L'idée d'un primat des votes référendaires traduit aussi un déni de « démocratie représentative » d'autant plus inacceptable dans les pays ne pratiquant pas le référendum (Allemagne et Belgique notamment).

### Les « référendums du 3e type » sont les outils d'une confrontation sans issue entre les États membres de l'UE

- Les référendums grecs de 2015 et hongrois de 2016 ont été conçus et perçus comme les outils d'un rapport de force dans des négociations entre partenaires européens en désaccord, mais tous pareillement légitimes ;
- Les référendums d'initiative populaire sur les enjeux européens (comme aux Pays-Bas en 2016) conduisent les gouvernements nationaux à être pris en étau entre leurs partenaires et leur peuple ;
- Ce type de référendums conflictuels ne peut qu'entretenir la colère des peuples consultés puisqu'ils n'ont pas le pouvoir d'imposer leurs vues aux autres peuples européens et à leurs représentants.

<sup>1</sup>. Ce Policy Paper est la version revue et augmentée d'un article publié dans « Le Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2017 » (Thierry Chopin et Michel Foucher (dir.), éditions Lignes de repères, mars 2017).

# SOMMAIRE

**2**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>1. LES RÉFÉRENDUMS NATIONAUX ET L'UE : UNE CONCILIATION PLUTÔT HARMONIEUSE</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Environ 3/4 des référendums sur les enjeux européens ont conduit à la victoire du « oui à l'Europe »</b>	<b>4</b>
<b>1.2. La moitié des « non » référendaires exprimés par des peuples de l'UE a été intégralement respectée</b>	<b>5</b>
<b>2. LES RÉFÉRENDUMS NATIONAUX NÉGATIFS SUR DES ENJEUX EUROPÉENS « INDIVISIBLES » : UNE CONTRADICTION STRUCTURELLE ENTRE DÉMOCRATIES NATIONALES</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Une contradiction démocratique dénouée par l'interprétation nationale ou la réécriture européenne</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Une souveraineté partagée par 28 peuples : attention au déni de démocraties !</b>	<b>8</b>
<b>2.3. Le déni de démocratie représentative : quel primat des votes référendaires ?</b>	<b>8</b>
<b>3. LES « RÉFÉRENDUMS DU 3<sup>E</sup> TYPE », OUTILS D'UNE CONFRONTATION SANS ISSUE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE</b>	<b>9</b>
<b>3.1. Des référendums instruments d'un rapport de force entre États membres</b>	<b>9</b>
<b>3.2. Les référendums d'initiative populaire sur les enjeux européens : des gouvernements nationaux pris en étau entre leurs partenaires et leur peuple</b>	<b>10</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>11</b>

## INTRODUCTION

La succession récente de référendums ayant conduit à dire « non à l'Europe », dans des pays aussi divers que la Grèce, le Danemark, la Hongrie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, contribue à radicaliser le débat sur l'articulation entre les choix démocratiques nationaux et l'appartenance à l'Union européenne (UE). Il est fréquent que ce débat débouche sur la mise en cause des « dénis de démocratie » qui découleraient de la non-prise en compte des verdicts référendaires nationaux, et donc salutaire de mettre en perspective une telle assertion.

L'articulation entre verdicts référendaires nationaux et choix européens est par nature aisée lorsque les peuples approuvent des engagements pris par leurs gouvernements à Bruxelles ; elle est toute aussi

harmonieuse lorsqu'un peuple prend une décision qui n'engage que lui (par exemple ne pas entrer dans l'euro ou sortir de l'UE) ; cette articulation devient en revanche problématique lorsque un référendum national porte sur des enjeux qui engagent l'ensemble des peuples de l'UE, ou lorsqu'il se transforme en outil de confrontation entre États membres, voire au sein d'un État membre.

Ces glissements progressifs de la conciliation à la contradiction, puis de la contradiction à la confrontation, doivent inciter à mieux souligner dans quelles conditions politiques il est possible de bien articuler référendums nationaux et construction européenne, aussi bien pour garantir le fonctionnement effectif de nos démocraties que pour conforter la capacité de l'UE à agir de manière efficace et légitime.

4

**1. LES RÉFÉRENDUMS NATIONAUX ET L'UE : UNE CONCILIATION PLUTÔT HARMONIEUSE**

L'analyse des votes référendaires nationaux depuis les origines de la construction européenne permet tout d'abord de mettre en évidence une conciliation souvent harmonieuse, lorsque les « oui à l'Europe » l'emportent, mais aussi lorsqu'il est de facto et de jure possible de satisfaire les « non à l'Europe ».

**1.1. Environ 3/4 des référendums sur les enjeux européens ont conduit à la victoire du « oui à l'Europe »**

Les 59 référendums portant sur des enjeux européens organisés depuis 1951 (dont 44 dans les 28 États membres actuels) ont donné lieu à près de 70 %

de « oui » (voir tableau 1) : il a naturellement été possible de donner pleinement satisfaction à ces verdicts référendaires positifs, à l'exception des « oui » espagnol et luxembourgeois au Traité constitutionnel européen en 2005, mis en échec par les « non » français et néerlandais.

Au total, si l'on tient aux seuls pays de l'UE, on peut inventorier 32 « oui » et 12 « non » (soit 72 % contre 28 %). Ces 12 « non » ont été exprimés dans 8 des 28 États membres de l'UE et ont été beaucoup plus nombreux dans la période récente (7 « non » lors des 13 référendums organisés dans les États membres depuis 2005). Ces « non » ont été pleinement pris en considération à chaque fois que cela était possible, dans une Union où le verdict d'un peuple ne peut par nature s'imposer aux 27 autres.

**TABLEAU 1 - Les référendums sur les enjeux européens (1972-2016)**

ENJEUX EUROPÉENS	NOMBRE TOTAL / DANS LES PAYS DE L'UE	NOMBRE DE « OUI » ET « NON » ET PAYS CONCERNÉS
Adhésion / élargissement de la CEE et de l'UE	24 / dont 17 dans les 28 États membres de l'UE	Oui : CRO, LV, EE, CZ, PL, SI, LT, LI (x2), HU, SE, MT, SK, AT, IRE, DK, F, ROM, FIN, îles Åland = 20 Non : CH (x2), NO (x2) = 4
Maintien dans l'UE	3 / 2	Oui : RU = 1 Non : GL = 1, RU = 1
Adhésion à Schengen et règles d'application	5 / 1	Oui : CH (x4) Non : DK = 1
Approfondissement (y compris introduction de l'euro)	18 / 18	Oui : IRE (x5), DK (x3), F, LUX, ES = 11 Non : IRE (x2), F, NL, SE, DK (x2) = 7
Traité budgétaire et plan de sauvetage zone euro	2 / 2	Oui : IRE = 1 Non : GR = 1
Autres enjeux (dont relocalisation des réfugiés et accord UE-Ukraine)	7 / 4	Oui : CH (x2), DK, IT = 4 Non : CH = 1, PB = 1, HU = 1
<b>TOTAL</b>	<b>59 / 44</b>	<b>Oui : 41 / 32 Non : 18 / 12</b>

Source : Données du Centre for Research on Direct Democracy, de l'Institut Jacques Delors et de la Fondation Robert Schuman, calculs par Yves Bertoincini.

### 1.2. La moitié des « non » référendaires exprimés par des peuples de l'UE a été intégralement respectée

L'équation « référendum sur l'UE = non = non-respect du non » est aussi invalidée par l'examen des suites favorables données aux référendums européens d'appartenance ou d'approfondissement négatifs : dans ces deux cas, il est en effet juridiquement et politiquement possible de permettre aux États concernés de rester en marge de la construction européenne, sans faire obstacle à la volonté d'intégration des autres.

Les 5 « non » portant sur l'appartenance d'un pays à la CEE/l'UE ont été pleinement pris en considération : ainsi la Norvège (2 « non ») n'a-t-elle adhéré ni à la CEE, ni à l'UE<sup>2</sup>. Il en ira de même pour les Britanniques, qui ont librement choisi de sortir de l'UE lors du référendum du 23 juin 2016.

4 « non » portant sur la participation à tel ou tel volet de l'intégration européenne ont eux aussi été pleinement pris en considération : ainsi du refus danois de participer à plusieurs éléments d'approfondissement prévus par le Traité de Maastricht (refus qui a donné lieu à l'insertion de 4 clauses d'exemption au bénéfice de ce pays) ; ainsi également du refus suédois d'adhérer à l'union monétaire, alors même que ce pays s'y était pourtant engagé ; ainsi enfin du refus danois de remettre en cause sa clause d'exemption relative à la coopération policière et judiciaire européenne lors du référendum organisé le 3 décembre 2015, qui va entraîner sa sortie d'Europol en juin 2017.

## 2. LES RÉFÉRENDUMS NATIONAUX NÉGATIFS SUR DES ENJEUX EUROPÉENS « INDIVISIBLES » : UNE CONTRADICTION STRUCTURELLE ENTRE DÉMOCRATIES NATIONALES

Un référendum national sur des enjeux européens « indivisibles » (notamment les règles de fonctionnement de l'UE), qui concernent par définition tous les États membres, peut-il donner au pays qui y a recours une primauté sur la volonté exprimée par les autres pays (que ce référendum conduise à un « oui » ou à un « non ») ? La réponse à cette question est par

nature problématique, mais aussi négative, et donc source d'intenses frustrations politiques. Mais elle ne saurait par construction être positive sauf à transformer les référendums nationaux sur l'UE en instrument d'un double déni de démocratie(s).

### 2.1. Une contradiction démocratique dénouée par l'interprétation nationale ou la réécriture européenne

Lorsque des traités communautaires à dimension « indivisible » sont signés, il n'est possible de prendre pleinement en considération un « non » national (parlementaire ou référendaire) que lorsque l'ensemble des États signataires consent au retrait total du texte contesté : ainsi le rejet du traité visant à créer une « Communauté européenne de défense » par le parlement français en 1954 a-t-il donné lieu à l'abandon pur et simple d'un tel projet, avec l'assentiment des 6 États membres concernés.

Tel ne fut pas le cas pour les « traités constitutionnels » visant à réformer le fonctionnement de l'UE dans les années 2000 (Traité de Nice, « Constitution européenne » et Traité de Lisbonne), dès lors que les États membres étaient dans leur très grande majorité convaincus de la nécessité d'adopter de telles réformes, fut-ce en ajustant à la marge le contenu des traités ou leur interprétation.

Les deux « non » irlandais exprimés à l'occasion de la ratification du Traité de Nice et du Traité de Lisbonne ont ainsi été suivis de deux nouvelles consultations référendaires finalement positives, sans que le texte des traités soumis au vote ait fait l'objet de modifications. Dans les deux cas, il s'est agi d'apporter au peuple irlandais des garanties portant sur les conditions de mise en œuvre des traités, en écho aux messages adressés par le camp du « non », par exemple s'agissant du maintien de la présence d'un Commissaire européen par État membre ou du respect des lois irlandaises relatives à l'avortement.

La négociation de garanties portant sur l'interprétation d'un texte européen contesté a également été utilisée suite au rejet référendaire néerlandais de l'accord d'association UE-Ukraine en avril 2016, accord qui

2. Pas plus que les îles Åland, qui n'ont pas adhéré, tandis que le Groënland a pu quitter la CEE.

concerne lui aussi par définition l'ensemble des pays de l'UE. Après examen des motivations des votants ayant choisi de voter « non », le gouvernement néerlandais a notamment obtenu, lors du Conseil européen de décembre 2016, qu'il soit clairement précisé que cet accord d'association n'ouvrirait pas une perspective d'adhésion à l'Ukraine, qu'il n'entraînait aucune nouvelle aide financière à ce pays et qu'il n'induisait aucune obligation en matière d'assistance militaire.

Par contraste, les suites données aux rejets référendaires français et néerlandais de 2005 témoignent d'une prise en compte plus large des votes « non » : la « Constitution européenne » n'est en effet pas entrée en vigueur et un nouveau Traité (signé à Lisbonne), dont le contenu diffère très substantiellement, a été adopté et ratifié par les 28 États membres de l'UE<sup>3</sup>.

**TABLEAU 2 - Constitution européenne et Traité de Lisbonne : comparaison « quantitative »**

	CONSTITUTION EUROPÉENNE	TRAITÉ DE LISBONNE
<b>Nombre d'articles</b>	<b>448</b>	<b>7</b>
<b>Nombre de protocoles</b>	<b>36</b>	<b>13</b>
<b>Nombre de pages du JOUE</b>	<b>480</b>	<b>283</b>

Source : Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), calculs par Yves Bertoncini

Le Traité de Lisbonne se distingue en effet du Traité rejeté par une majorité des Français et des Néerlandais, tant par sa forme que par sa nature (voir tableau 2) :<sup>4</sup>

- la « Constitution » européenne était un texte de 448 articles<sup>5</sup> présentant de manière claire l'intégralité des traités communautaires déjà en vigueur et les changements que ses rédacteurs souhaitaient leur apporter ;
- le Traité de Lisbonne<sup>6</sup> comprend 7 articles extrêmement techniques : le premier présente les 61 amendements apportés au Traité sur l'Union européenne<sup>7</sup> ; le second les 295 amendements apportés au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; les 5 autres des dispositions finales de nature transversale.

Le passage d'un « Traité constitutionnel » à un « Traité modificatif » engendre une autre différence notable en terme de contenu : toutes les dispositions des traités communautaires déjà en vigueur et ne subissant aucune modification n'ont pas été incluses dans le Traité de Lisbonne, ce qui explique d'ailleurs pourquoi ce dernier est presque deux fois plus court que la Constitution.

Un exemple particulièrement symbolique illustre cette différence de contenu : plus d'un tiers des 161 articles composant le très discuté « Titre 3 » (devenu 3<sup>e</sup> partie) sur les politiques internes de l'UE ne figurent pas dans le Traité modificatif amendant le TFUE<sup>8</sup>.

Le référendum grec négatif de juillet 2015 portait lui aussi sur des dispositions concernant l'ensemble des États membres de la zone euro puisqu'incluant les réformes à mettre en œuvre en Grèce en contrepartie d'une prolongation de l'aide des autres États membres. De la même façon que pour le « Traité constitutionnel européen », le rejet des trois textes soumis au vote populaire grec ne signifiait pas qu'aucun autre accord ne pourrait être adopté dans les jours et mois qui suivraient : l'objectif des autorités grecques était d'ailleurs précisément d'obtenir un meilleur accord global suite à ce référendum. Un examen comparatif permet de constater que l'accord finalement signé entre la Grèce et l'UE (déclaration du sommet de la zone euro<sup>9</sup> et 3<sup>e</sup> « memorandum of understanding »<sup>10</sup>) diffère de celui rejeté par référendum<sup>11</sup> (voir encadré 1), y compris de manière positive<sup>12</sup>, quand bien même il a été conclu dans un contexte de défiance accrue par les conditions d'organisation de ce référendum (voir paragraphe 3.1).

3. Pour une analyse comparative détaillée, voir Yves Bertoncini, « Dix ans après le "non" : crever l'abcès, pour l'Union européenne et pour la gauche », Note, Fondation Jean-Jaurès, mai 2015

4. Pour un examen intégral de ces amendements, voir François-Xavier Priollaud et David Siritzky, « Traités européens après le Traité de Lisbonne : Textes comparés », La Documentation française, 2<sup>e</sup> édition, 2012

5. Pour consulter la version intégrale du Traité constitutionnel européen, voir le site du Journal officiel de l'Union européenne

6. Pour consulter la version intégrale du Traité de Lisbonne, voir le site du Journal officiel de l'Union européenne

7. Les modifications apportées sont pour quelques-unes « horizontales » et cosmétiques (passage du terme « Communauté » à « Union », changement des numéros des articles...) tandis que la plupart des autres sont des modifications « spécifiques » portant sur la substance du Traité (fonctionnement de l'UE ou nature de ses compétences et de ses politiques).

8. 28 dispositions institutionnelles et financières du TFUE ne sont également pas reprises, de même que 7 des articles du TUE, etc.

9. Voir la déclaration du Sommet européen du 12 juillet 2015

10. voir le « Memorandum of understanding » pour trois ans

11. voir la Proposition des institutions au gouvernement grec

12. Pour une analyse détaillée sur ce point, voir Yves Bertoncini et Nicole Koenig, « L'Union européenne et les référendums nationaux : un antagonisme structurel ? », Policy Paper n°141, Institut Jacques Delors, septembre 2015

**ENCADRÉ 1 - Des différences substantielles entre les textes rejetés par le référendum grec et l'accord final entre la Grèce et l'UE**

- Nombre des dispositions prévues en termes de réformes structurelles sont identiques, par exemple en matière de réforme des retraites, de restructuration du secteur bancaire, de libéralisation du marché des produits ou encore de lutte contre la corruption et l'évasion fiscale<sup>13</sup>.
- D'abord fixée à 23 %, la TVA dans les hôtels est ramenée à 13 % ; la baisse des dépenses militaires prévue se monte à 100 millions en 2015 et 400 millions en 2016, contre 400 millions évoqués par l'accord initial ; l'accord final prévoit l'extinction du traitement fiscal préférentiel dont bénéficie l'industrie des armateurs, ce que ne faisait pas aussi explicitement l'accord rejeté par référendum.
- Alors que l'accord rejeté par référendum fixait nombre d'échéances à la fin 2015, courant 2016 et même fin 2016 pour l'engagement des réformes, l'accord final prévoit que nombre d'entre elles doivent être engagées avant le 15 juillet, puis avant le 22 juillet, en précisant que leur mise en œuvre est même une condition préalable à l'octroi d'un 3<sup>e</sup> plan d'aide.
- Cette volonté de recevoir des gages de la part des autorités grecques semble aussi à l'origine de la création d'un « fonds de privatisation » dont les recettes pourraient se monter à 50 milliards d'euros (contre 6,3 milliards d'euros sur 3 ans dans l'accord initial), et dont les recettes sont pré-affectées au remboursement de l'aide européenne consacrée à la recapitalisation des banques grecques (50 %), à la réduction de la dette (25 %) et enfin à l'investissement en Grèce (25 %).
- Si l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB est toujours fixé pour les années 2018 et au-delà, la « trajectoire » retenue pour y parvenir est beaucoup moins exigeante dans l'accord final: 0,25 % au lieu de 1 % en 2015, 0,5 % au lieu 2 % en 2016 et 1,75 % au lieu de 3 % en 2017.
- Sur l'aide financière accordée, les différences sont notables : les Grecs ont rejeté par référendum un plan d'aide qui leur accordait 12 milliards d'euros (+ 3,5 milliards du FMI) sur une durée de 5 mois, avec 4 versements prévus fin juin, mi-juillet, début août et en octobre. L'accord final prévoit quant à lui une aide financière d'un montant maximal de 86 milliards d'euros, étalée sur 3 ans.
- Le document soumis au référendum grec du 5 juillet évoquait l'évolution de la dette de ce pays sans envisager d'allègement supplémentaire ; la déclaration du sommet zone euro des 12 et 13 juillet évoque de telles « mesures additionnelles », en précisant qu'elles pourraient consister en un allongement des « délais de grâce et de remboursement » : il ne s'agirait donc pas d'annuler le remboursement de la dette, mais de retarder la date à partir de laquelle elle devra commencer à être remboursée (2020 à ce stade) et la durée de ce remboursement (environ 30 ans en moyenne pour l'heure).
- Le sommet de la zone euro des 12 et 13 juillet 2015 a approuvé la mise en œuvre d'un plan d'investissement de 35 milliards d'euros en faveur de la Grèce, et qui ne figurait pas dans les textes rejetés par le référendum du 5 juillet.

*13. Sur ce registre, il est important de se demander si l'ensemble des réformes structurelles déjà prévues étaient régressives ou positives. Quid par exemple de la lutte contre la corruption, le népotisme, l'évasion et la fraude fiscales : s'agit-il de « mesures d'austérité » ou de « mesures de modernité »? Quid des mesures de libéralisation visant à combattre les abus de position dominante : s'agit-il de mesures « anti-sociales » ou de mesures visant à réduire les profits dégagés par les « oligarchies » ?*



Au total, il appartient à chacun, et en premier lieu à l'ensemble des citoyens grecs, de juger si les différences sont suffisamment substantielles pour considérer que l'accord conclu par les autorités athéniennes est plus ou moins favorable que celui rejeté le 5 juillet. Une chose est certaine : ces différences sont suffisamment nombreuses pour qu'il soit erroné de prétendre que cet accord est identique à celui qui fit l'objet de la consultation référendaire.

## **2.2. Une souveraineté partagée par 28 peuples : attention au déni de démocraties !**

L'adoption de déclarations interprétatives nationales sans modification du texte européen rejeté par référendum est naturellement frustrante pour les tenants du « non à l'Europe » ; il en va de même de l'élaboration d'un Traité au contenu différent, mais qui s'inspire souvent largement des dispositions de celui qui a déjà découlé d'une longue négociation entre l'ensemble des États membres ; le passage d'un mode de ratification référendaire à un mode de ratification parlementaire peut encore ajouter au sentiment de frustration et de dépossession exprimé par les vainqueurs de la consultation référendaire, qui ont tôt fait de crier au « déni de démocratie ».

Il importe cependant de souligner que le premier « déni de démocratie(s) » est commis en pareil cas par les acteurs et observateurs qui pensent qu'un « non » référendaire national devrait s'imposer à tous les autres peuples de l'UE, alors même que nombre d'entre eux ont une position divergente. Il faut faire preuve d'une grande paresse intellectuelle ou de mauvaise foi politique pour professer l'idée selon laquelle les verdicts référendaires négatifs sur les enjeux européens seraient les manifestations successives d'une fracture « Bruxelles contre les peuples » : ces référendums traduisent en réalité une fracture entre les peuples de l'UE, d'ailleurs très inquiétante, mais qui n'est pas le signe d'un « déficit démocratique ». Ce qui ne serait pas démocratique en l'espèce serait d'entériner la primauté d'un peuple sur les autres peuples de l'UE ! On ne saurait se fonder sur un verdict référendaire national pour

tenter d'imposer ses vues aux autres, ni interpréter la difficulté de trouver un nouveau compromis proche de celui rejeté comme le symptôme du déficit démocratique de l'UE.

Dénouer cette contradiction entre démocraties nationales sans nier l'utilité de l'appel aux peuples supposerait d'organiser des référendums pan-européens ouverts à l'ensemble des citoyens de l'UE, et dont le verdict devrait être accepté par les votants mis en minorité comme par les représentants de leurs États. À défaut, il faut patiemment forger des compromis entre 28 démocraties nationales, dont aucune ne saurait dicter sa loi aux autres.

## **2.3. Le déni de démocratie représentative : quel primat des votes référendaires ?**

Le deuxième déni de démocratie s'agissant des référendums sur les enjeux européens découle de l'idée selon laquelle un « non » populaire serait plus légitime qu'un ou des « oui » parlementaires. Il n'est guère surprenant qu'il soit commis par des forces politiques minoritaires, qui ne parviennent pas à conquérir le pouvoir par les voies de la démocratie représentative, faute de disposer de la confiance d'une majorité des citoyens de leurs pays. D'où leur prédilection pour des référendums à l'issue desquels leur alliance circonstancielle, protestataire et souvent contre nature, est susceptible d'emporter la majorité des suffrages — sans déboucher sur une alternative constructive pour la suite.

Même si elles souffrent de discrédit, les autorités représentatives nationales ne sauraient concéder le monopole des peuples à des forces politiques qui critiquent les élus faute d'en avoir suffisamment, bien au-delà des seuls enjeux européens. Quant aux autorités représentatives européennes, elles peuvent d'autant moins accepter la primauté de la démocratie référendaire nationale qu'il est parfois impossible de recourir au référendum sur des enjeux européens dans certains États membres (par exemple en Allemagne et en Belgique), sans que cela doivent priver ces États d'avoir voix au chapitre (voir tableau 3).



TABLEAU 3 - Dispositions légales en matière de référendums dans les États membres

POSSIBILITÉ D'UN RÉFÉRENDUM LIÉ À L'UE	ÉTATS MEMBRES
<b>Pas de possibilité légale de tenir un référendum au niveau national</b>	<b>BE ; CY ; CZ ; DE<sup>14</sup> = 4</b>
<b>Référendum possible sur un nombre limité de sujets</b> (incluant des problématiques liées à l'UE)	<b>HU ; PT ; MT ; SI = 4</b>
<b>Référendum possible sur un grand nombre de sujets</b> (incluant des problématiques liées à l'UE)	<b>BG ; FI ; GR ; IT ; NL ; SE = 6</b>
<b>Référendum obligatoire sur différents sujets</b> (incluant des problématiques liées à l'UE)	<b>AT ; CRO ; DK ; EE ; ES ; F ; IRE ; LV ; LI ; RO ; SK ; LUX ; PL ; UK = 14</b>

Source : Yves Bertoncini et Nicole Koenig, « L'Union européenne et les référendums nationaux : une contradiction structurelle ? » op.cit. Données de l'International Institute for Democracy and Electoral assistance.

### 3. LES « RÉFÉRENDUMS DU 3E TYPE », OUTILS D'UNE CONFRONTATION SANS ISSUE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

À défaut de la création de référendums pan-européens, c'est l'apparition récente de référendums nationaux « du 3e type » sur les enjeux liés à l'UE qui relance et renouvelle le débat ouvert par les contradictions démocratiques apparues depuis 2005. Les référendums organisés en Grèce en juillet 2015, aux Pays-Bas en avril 2016 et en Hongrie en octobre 2016 ne sont en effet pas seulement notables parce qu'ils ont conduit à d'autres victoires du « non à l'Europe », mais surtout parce qu'ils transforment le recours au référendum en outil de confrontation entre États membres — sans faire en rien disparaître la nécessité de respecter les positions tout aussi légitimes exprimées par les 27 autres démocraties nationales.

#### 3.1. Des référendums instruments d'un rapport de force entre États membres

Les référendums initiés par Alexis Tsípras et Viktor Orbán sont particulièrement singuliers si on les compare à l'ensemble des référendums consacrés jusqu'à lors à des enjeux européens. Deux spécificités expliquent pourquoi ils ont pu être accueillis de manière négative par les autres États membres, qui les ont assimilés

à une trahison du « principe de coopération loyale » figurant dans les Traités communautaires.

- **Spécificité juridique** d'une part : alors que les référendums européens invitent les peuples à se prononcer sur des textes qui viennent d'être finalisés et signés par l'ensemble des États membres, les référendums grec de 2015 et hongrois de 2016 ont été organisés en amont et en aval de la conclusion des négociations communautaires. Les autorités grecques ont choisi en juillet 2015 de soumettre au vote des documents de travail qui n'avaient été ni adoptés ni signés par les chefs d'État et de gouvernement. Les autorités hongroises ont choisi en octobre 2016 de soumettre au vote le refus de mécanismes de solidarité pourtant approuvés plus d'un an auparavant par une décision à la majorité qualifiée du Conseil des ministres de l'UE, contre laquelle elles avaient d'ailleurs déjà formées un recours devant la Cour de justice.
- **Spécificité politique** d'autre part : les deux consultations référendaires grecque et hongroise n'ont pas eu pour principal objet de donner la parole à un peuple afin qu'il clarifie une position présumée indécise sur un enjeu européen ; elles ont été organisées par des autorités nationales invitant pour la première fois à voter « non à

<sup>14</sup>. L'Allemagne est un cas spécial. Les référendums nationaux ne sont possibles et obligatoires que pour deux types de sujets: adoption d'une nouvelle Constitution fédérale et ré-organisation de la structure fédérale.

l'Europe » des peuples dont les réponses étaient plus que probables (anti-austérité en Grèce, anti-solidarité obligatoire vis-à-vis des réfugiés en Hongrie).

Sur le double registre juridique et politique, les référendums grecs et hongrois ont donc été conçus et perçus comme les outils d'un rapport de force dans des négociations entre partenaires européens, via une instrumentalisation des peuples concernés dans le cadre d'une stratégie de dissuasion du « faible au fort »... La victoire du « non » n'a cependant guère modifié les rapports de force entre États membres, ni grandement amélioré la position de négociation des autorités grecques et hongroises. Tout au plus a-t-elle tendu un peu plus les relations entre des gouvernements et des peuples de l'UE défendant des positions contradictoires pareillement légitimes, et donc accentué le sentiment de frustration éprouvé par les votants.

### **3.2. Les référendums d'initiative populaire sur les enjeux européens : des gouvernements nationaux pris en étau entre leurs partenaires et leur peuple**

Alors que l'organisation de référendums sur l'Europe était jusqu'à lors laissée à la discrétion des autorités nationales<sup>15</sup>, le référendum d'initiative populaire néerlandais d'avril 2016 traduit une autre innovation redoutable pour le bon fonctionnement de l'UE.

Il s'agit en effet d'une consultation organisée en application d'une loi de 2015 permettant à 300 000 citoyens néerlandais de soumettre au référendum une décision approuvée par leur parlement, mais qu'ils jugent contestable. Cette consultation les a conduits à rejeter largement (61 %) l'accord d'association UE-Ukraine, en exprimant d'abord une défiance entre le peuple néerlandais et ses propres représentants, puis envers le texte européen contesté.

Ce rejet pouvait d'autant plus difficilement infléchir le rapport de force établi au niveau européen que l'accord d'association avec l'Ukraine avait déjà été approuvé par l'ensemble des parlements nationaux

de l'UE, après avoir cristallisé des compromis établis après de laborieuses négociations. Le fait que ce référendum, juridiquement consultatif, n'ait donné lieu qu'à une participation de 32 % des électeurs inscrits était encore moins de nature à modifier la donne politique au niveau communautaire.

Si ce type de référendum abrogatif d'initiative populaire était appelé à se multiplier, aux Pays-Bas ou dans d'autres pays, nul doute qu'il affaiblirait la capacité des autorités nationales à prendre des engagements crédibles auprès de leurs homologues européennes, et donc le bon fonctionnement de l'UE. Surtout, ce type de référendum ne pourrait qu'entretenir plus encore la colère des peuples consultés, qui n'auraient pas davantage le pouvoir d'imposer leurs vues aux autres peuples européens.

Sans doute serait-il dès lors salubre de fixer beaucoup plus haut le seuil de participation à partir duquel de tels référendums seraient réputés valides<sup>16</sup> — à défaut d'exclure les enjeux européens « indivisibles » de leur champ d'application, qui peut en revanche pleinement inclure les choix démocratiques qui n'engagent que le pays concerné (réforme de l'éducation, des institutions nationales, de la protection sociale etc.).

<sup>15</sup>. Sauf lorsque le référendum est de jure obligatoire pour des raisons constitutionnelles, comme c'est le cas en Irlande en cas de transfert de souveraineté vers l'UE.

<sup>16</sup>. Le référendum sur la relocalisation des réfugiés organisé en Hongrie par Viktor Orbán a été déclaré invalide car il a échoué à mobiliser au moins 50 % des inscrits, ce qui semble un seuil démocratique logique et minimal.

## CONCLUSION

Il n'y a pas de contradiction mécanique entre les consultations référendaires et les décisions prises par les autorités européennes, mais plusieurs volontés démocratiques nationales doivent nécessairement coexister dans la « Fédération d'États nations » qu'est l'UE — ce qu'aucun référendum ne pourra jamais changer.

Le recours au référendum ne saurait dès lors résumer la quête d'une démocratisation accrue de l'UE, sauf à nourrir une frustration sans cesse croissante vis-à-vis de présumés « dénis de démocratie(s) », européens mais aussi nationaux. Cette démocratisation doit notamment passer par le renforcement du contrôle des autorités nationales par leurs parlementaires — très sophistiqué dans des pays comme l'Allemagne ou au Danemark, mais très lacunaire dans des pays comme la France ou la Roumanie. Elle doit par exemple aussi conduire à renforcer la transparence des processus de décision européens, notamment au niveau des procédures « comitologiques » encadrant la Commission<sup>17</sup>, s'agissant de l'ensemble des votes du Conseil des ministres ou pour la conduite des négociations commerciales internationales<sup>18</sup>...

Il importe par ailleurs de souligner que la gouvernance de l'UE comporte une dimension représentative incontournable, quand bien même les représentants des peuples de l'UE sont parfois discrédités, pour des raisons qui ont bien peu à avoir avec les enjeux européens. Les autorités nationales doivent pouvoir engager leur pays et leurs peuples, en les consultant en amont de leur participation aux décisions bruxelloises, afin que l'UE puisse fonctionner et servir efficacement ses États et ses peuples. Confrontés à de multiples crises et défis qui requièrent résolutions et actions, les Européens pourraient très difficilement s'accommoder de la multiplication de référendums nationaux dont les résultats seraient en contradiction avec les positions défendues par les autorités du pays concerné, mais surtout avec celles des autres peuples de l'UE, qui en deviendrait ingouvernable sans pour autant être plus démocratique.

**Yves Bertoncini**

directeur de l'Institut Jacques Delors

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

**17.** Sur ce registre, voir les intéressantes propositions récemment formulées par la Commission Juncker : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM (2017) 85 final du 14 février 2017

**18.** Sur ces enjeux, voir Yves Bertoncini et Antonio Vitorino, « Réformer la gouvernance européenne. Pour une Fédération européenne d'États-nations efficace et légitime », *Études et Rapports* n°105, Institut Jacques Delors, septembre 2014