

En finir avec les référendums européens ?

Caroline Gondaud

Chargée de mission au CAPS

juillet 2016

Le référendum britannique du 23 juin 2016 semble confirmer, onze ans après les « non » français et néerlandais à la Constitution européenne, le potentiel dévastateur de cet instrument de démocratie directe appliqué aux questions européennes.

Il convient néanmoins de se garder de conclusions hâtives. Sous le terme générique de référendum, les 55 consultations populaires organisées depuis 1972 sur l'Europe¹ apparaissent très différentes dans leurs contenus, leurs finalités et leurs résultats. Tout bilan suppose une typologie préalable² permettant d'affiner les analyses et les enseignements. Et, à partir de là, plusieurs questions se posent :

- Y-a-t-il des « bons » et des « mauvais » référendums, étant entendu qu'il ne faut pas confondre le principe de la consultation et son résultat ?

- Quelle est la corrélation exacte entre la montée des populismes en Europe et le recours au référendum ?

- Peut-on répondre à ce qu'il est convenu d'appeler le « déficit démocratique » européen autrement que par la multiplication des référendums nationaux ?

Y-A-T-IL DE « BONS » ET DE « MAUVAIS » RÉFÉRENDUMS ?

La majorité des référendums européens ont eu pour objectif de recueillir l'accord des citoyens pour avancer dans l'intégration : référendums d'adhésion à l'UE (les plus nombreux car relevant le plus souvent des exigences constitutionnelles des États concernés), référendums visant à adopter un nouveau traité institutionnel ou une nouvelle politique européenne (l'euro, par exemple). Dans presque tous les cas, la question posée aux électeurs donnait le choix entre le *statu quo* et plus d'intégration. A ce jour, seuls trois référendums ont donné le choix entre le *statu quo* et moins d'intégration, ce « moins » pouvant aller jusqu'au retrait pur et simple : les deux référendums britanniques de 1975 et de 2016, qui portaient sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union Européenne, et le référendum grec de 2015 - puisque la question posée (pour ou contre le plan de sauvetage proposé par Bruxelles) renvoyait en fait à une question plus fondamentale : celle du maintien ou non de la Grèce dans la zone euro³.

Plusieurs référendums ont répondu par la négative à la question de l'adhésion ou d'une intégration plus poussée. En cas de refus de l'adhésion, un statut d'association plus ou moins étroite a été proposé : l'Espace Economique Européen (EEE) pour la Norvège et l'Islande, une série d'accords bilatéraux pour la Suisse. Dans le cas de référendums négatifs sur des traités ou de nouvelles politiques, la réponse de l'UE a été la création de statuts dérogatoires ou *opt out*, formalisés par des protocoles annexés aux différents traités européens et conduisant à l'Europe différenciée que nous connaissons aujourd'hui. C'est la différenciation qui a permis de gérer tous les référendums négatifs depuis le non danois au traité de Maastricht en 1992. Aussi bien pour l'Irlande (traités de Nice et de Lisbonne) que pour le Danemark, les traités rejetés ont été, après des aménagements, soumis à nouveau aux électeurs qui les ont adoptés avec une confortable majorité.

En finir avec les référendums européens ?

Hormis les référendums liés à l'adhésion à l'UE imposés par les constitutions nationales, et à l'exception des cas spécifiques de l'Irlande et du Danemark, tous les référendums nationaux organisés sur les questions européennes n'étaient ni obligatoires, ni juridiquement contraignants. Mais on peut distinguer deux catégories parmi ces référendums facultatifs : les référendums « de nécessité », répondant à une contrainte politique majeure et les référendum « de choix », organisés sur la base de considérations tactiques et/ou partisans. Les référendums organisés sur le traité constitutionnel en 2004-2005 (et quel que soit leurs résultats) semblent obéir à une vraie nécessité politique, tant le mot même de « constitution », comme le rappelle Renaud Dehousse⁴, justifie assez naturellement le recours au référendum. A l'autre bout du spectre, le référendum grec de 2015 apparaît évidemment tactique. Mais on peut aussi considérer que le responsable politique qui a pris le risque d'organiser un référendum s'estime sans doute contraint, jusqu'à un certain degré, de le faire. En fait, le point crucial est celui de la légitimité du référendum, qu'il soit obligatoire ou facultatif.

Les référendums dont la légitimité est la moins contestable sont ceux qui portent sur l'adhésion à l'Union européenne. Ils combinent la vertu démocratique (les citoyens sont directement consultés avant que leur pays ne s'engage dans l'intégration européenne), la clarté juridique (pas de détricotage d'une intégration déjà engagée) tout en ne bloquant pas les avancées du projet européen pour les autres États membres en cas de résultat négatif⁵. On pourrait en déduire, par symétrie, que la question du retrait est aussi une question qui peut être légitimement soumise à référendum (de la même façon que dans le traité sur l'Union européenne, l'article 50 relatif au retrait de l'UE se veut le pendant de l'article 49 sur l'adhésion à l'UE). On touche là à une question essentielle, qui est au cœur des débats actuels sur *la possibilité même* du Brexit alors que les électeurs se sont pourtant prononcés en sa faveur et qui tient à la nature de la construction européenne. Le principe d'irréversibilité, bien qu'entamé par le traité de Lisbonne, n'est en effet pas un vain mot : plus de quarante ans d'appartenance à l'UE ont créé des liens sur lesquels il est

difficile de tirer un simple trait. Mais cette question dépasse celle du référendum car, plus largement, le vote du 23 juin 2016 pose avec une particulière netteté le problème soulevé par les référendums nationaux qui offrent le choix, non pas entre le *statu quo* et *plus d'intégration* (qui se traduit, si le choix d'un pays se fait en faveur du *statu quo*, par plus de différenciation) mais entre le *statu quo* et moins d'intégration. Car, dans ce cas, le « moins d'intégration » n'implique pas seulement un *opt out*, c'est-à-dire la possibilité de *ne pas faire* mais aussi la faculté de *défaire* et de revenir en arrière. On voit donc qu'un référendum organisé dans un cadre national sur la question du retrait de l'UE s'avère autrement plus complexe qu'un référendum portant sur l'adhésion à l'UE⁶.

Hormis les consultations « existentielles » sur l'adhésion (et encore faut-il, à la différence des référendums britanniques, que ces consultations aient bien lieu avant l'adhésion), la légitimité des référendums nationaux sur les questions européennes est sujette à caution car la plupart d'entre eux sont au bout du compte la contestation de la légitimité du processus de décision européen, plus opaque, car résultant de compromis patiemment élaborés à Bruxelles. Et on peut craindre que le référendum grec n'inaugure une nouvelle catégorie de référendum tactique, visant à instrumentaliser les électeurs dans le cadre d'un bras de fer avec l'Union européenne sur une question spécifique et, partant, à saboter toute possibilité d'accord au niveau européen. Le référendum néerlandais de cette année sur l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine entre dans cette catégorie, de même que le référendum convoqué le 2 octobre prochain par Viktor Orban pour répondre à la question : « Voulez-vous que l'UE décrète une relocalisation obligatoire de citoyens non hongrois en Hongrie sans l'approbation du parlement hongrois ? ». L'objectif du Premier ministre hongrois est très clairement de contester la décision du Conseil au nom de la souveraineté du peuple et du parlement hongrois, en d'autres termes, de contrer par l'arme référendaire, deux des principes clés de l'UE, à savoir la procédure de décision à la majorité qualifiée et la primauté du droit communautaire.

LES RÉFÉRENDUMS EUROPÉENS SE MULTIPLIENT-ILS ?

Si l'on retranche de la liste les référendums sur l'adhésion (particulièrement nombreux lors du grand élargissement de la décennie 2000) et les référendums relevant des exigences constitutionnelles du Danemark et de l'Irlande, le recours au référendum ne semble pas avoir connu de hausse significative entre 1990 et la période actuelle. Ce que l'on note en revanche depuis 2000, c'est le nombre de référendums qui ont été perdus : celui du Danemark sur la monnaie unique en 1992, ceux de l'Irlande sur le traité de Nice en 2001 et sur le traité de Lisbonne en 2008, celui de la Suède sur l'Euro en 2003, le rejet du traité constitutionnel par deux États fondateurs en 2005 (France et Pays-Bas), les référendums négatifs de la Grèce et du Danemark en 2015 et enfin, ceux des Pays-Bas et du Royaume-Uni en 2016. On peut aussi noter les deux référendums suisses sur la libre circulation des personnes et les quotas d'immigration (2009 et 2014) qui ont remis en cause les accords qui liaient la Suisse à l'UE. Le référendum britannique s'inscrit dans cette lignée mais constitue un cas à part, par sa radicalité et par l'ampleur de ses conséquences.

Certains États n'ont jamais eu recours au référendum sur les questions européennes (Allemagne, Portugal), ou alors seulement de façon marginale et ponctuelle (Italie, Espagne, Luxembourg). La Grèce n'y a eu recours qu'en 2015 dans les conditions que l'on sait. Les pays ayant connu au XX^{ème} siècle une période fasciste ou autoritaire ne recourent pas facilement au référendum, quand il n'est pas tout simplement interdit (Allemagne). Mais un verrou semble être aussi sur le point de sauter dans certains États, comme l'indique le fait que des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, pays sans tradition référendaire, aient désormais recours à cet outil de démocratie directe.

FAUT-IL DES RÉFÉRENDUMS PAN-EUROPEÉENS ?

En première analyse, le référendum semble peu compatible avec le système politique qui s'est peu à peu mis en place depuis les traités fondateurs et qui repose en effet exclusivement sur une logique complexe de représentation. On peut même dire que « tout l'art des inventeurs de la méthode communautaire a justement consisté à éviter de "commencer par consulter les peuples sur les formes d'une Communauté dont ils n'avaient pas l'expérience concrète" selon les mots de Jean Monnet lui-même⁷ ». L'objectif est de créer des « solidarités de fait » qui par un effet d'engrenage vont permettre aux États d'avancer vers toujours plus d'intégration. « La légitimation démocratique » du projet européen se fait après coup : « les effets positifs de l'intégration européenne suffisent à justifier la non-consultation initiale des peuples⁸ ».

La fin du « consensus permissif » dans les années 90 (le référendum français sur le traité de Maastricht constituant une date charnière à cet égard) a conduit les Européens à essayer de remédier à ce qu'il est convenu d'appeler « le déficit démocratique » de l'UE, en recourant aux outils classiques de la démocratie représentative et notamment en accroissant les pouvoirs du Parlement européen et ceux du Conseil européen. Mais tous les efforts (réels) allant dans ce sens n'ont pas empêché le développement de l'euroscpticisme et la montée des populismes en Europe.

On peut donc dire que l'Europe se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Deux grandes options sont possibles :

- la première serait de prendre acte de l'incompatibilité irréductible du système de l'UE avec la démocratie directe et de tenter de rétablir les conditions du consensus permissif qui prévalait durant les premières décennies de la construction européenne ;

En finir avec les référendums européens ?

- la seconde option serait d'établir les conditions d'une utilisation constructive de l'outil référendaire, en l'intégrant dans les processus de décision européens, d'une manière qui préserve les espaces de compromis nécessaires.

La première option apparaît comme une gageure dans le contexte qui prévaut actuellement mais elle mérite néanmoins d'être examinée. Les travaux des néo-fonctionnalistes ont mis en lumière le fait que la construction européenne est largement le résultat d'une demande d'intégration émanant de groupements d'intérêt essentiellement économiques qui, pour atteindre leurs objectifs, forment des coalitions transnationales. La logique élitiste est possible (on peut même la juger souhaitable si la finalité ultime est l'intégration) tant que le processus de décision de l'UE n'apparaît pas sur les écrans radars du public. Paradoxalement, ce sont les progrès en termes de transparence et de démocratie qui conduisent au blocage du projet européen. Selon ce raisonnement, la seule façon de pouvoir continuer à avancer sur la voie de l'intégration, ce serait de faire exactement l'inverse de ce qu'on a fait jusqu'à présent : loin de vouloir rapprocher le citoyen de l'Union, l'objectif serait de déléguer toutes les fonctions (celles pour lesquelles l'échelon européen est le niveau d'action le plus pertinent) à des structures fonctionnant sur le modèle de l'agence et relâchant le lien entre la démocratie et la gouvernance. Une autre stratégie consisterait à limiter autant que possible toutes les initiatives de démocratie directe et en premier lieu à donner le moins de prétextes possibles à l'organisation de nouveaux référendums (nouvelles adhésions à l'UE, nouveaux traités, nouvelles politiques, etc.). On voit bien les implications et les limites d'une telle option, qui ne serait possible que dans le cas d'une Union européenne très intégrée mais stationnaire, voire réduite aux acquêts.

La seconde option peut être présentée, face aux populismes européens qui dénoncent le caractère élitiste de l'UE, comme une thérapie de choc démocratique. En effet, dans le climat de surenchère démagogique actuel, l'organisation de consultations

pan-européennes (ou la possibilité même d'en organiser une dans un proche avenir) pourrait permettre de contrer les référendums tactiques et/ou partiels sur le modèle néerlandais ou hongrois. Le traité de Lisbonne, tout en rappelant que l'UE est fondée sur la démocratie représentative, n'exclut pas des mécanismes de consultation plus directs⁹. L'outil référendaire doit néanmoins être manié, comme on sait, avec beaucoup de précaution : la question posée tout comme les modalités d'organisation et de validation doivent être bien calibrées¹⁰.

La consultation référendaire devrait se dérouler le même jour dans tous les États membres et dans le cadre d'un collège unique d'électeurs. Il apparaît nécessaire de prévoir la validation du résultat par un système de double majorité (des votants et des États) et de prévoir aussi un quorum de participation (seuil en dessous duquel le résultat serait invalidé) ou de résultat (la majorité représentant un pourcentage donné du corps électoral). Il faut en tout état de cause que le choix issu du scrutin soit absolument légitime sans placer la barre trop haut. La question de l'initiative du référendum se pose également, parce que les réponses varient en fonction de qui pose la question : si elle émane des institutions européennes elles-mêmes, il y a un risque important de voir le référendum traduire un rejet de ces institutions, comme c'est le cas au plan national (vote de défiance à l'égard du gouvernement). L'initiative populaire, éventuellement suscitée indirectement par des forces politiques européennes, permettrait d'éviter ce risque.

Un référendum de type constitutionnel est a priori à exclure. Il faut tirer les leçons de 2005 et prendre acte du rejet actuel, aussi bien de la « méthode Monnet » que de la « méthode Fischer », consistant à définir les finalités de l'Europe et à soumettre dans la foulée un projet de constitution pour l'Europe¹¹. Le référendum organisé en France en 2005 sur la Constitution européenne constitue l'exemple à ne pas suivre : on a demandé aux citoyens de se prononcer sur un texte illisible et surtout sur un projet institutionnel qui codifiait des traités existants alors que la campagne référendaire a porté sur des politiques européennes

En finir avec les référendums européens ?

déjà présentes dans les traités antérieurs. Une consultation référendaire organisée à l'échelle européenne doit se démarquer de l'idée de « constitution européenne » ou de démocratie européenne « post-nationale » : il faut aussi bien éviter l'utopie fédéraliste incarnée par le « plan Spinelli¹² » que le dépassement de l'État-nation proposé par Habermas¹³.

Pour limiter les risques de réponse biaisée – et de campagne référendaire « post-factuelle », il faut se centrer sur les projets concrets et emblématiques avec un enjeu clair et structurant, dans des domaines où l'Europe est l'échelon le plus pertinent. Peut-être que certaines questions relevant de la politique étrangère et de sécurité seraient, contre toute attente, à retenir : les études d'opinion montrent en effet qu'une majorité de citoyens européens souhaitent que l'Union européenne joue un rôle plus actif sur la scène internationale. Peut-être au bout du compte que la conception que se faisait le Général de Gaulle d'un référendum européen serait en phase avec le contexte actuel, en établissant un lien entre « l'affirmation d'une personnalité européenne autonome sur l'échiquier international et l'émergence d'une opinion publique européenne » : en ces temps de doute sur la capacité de l'UE à fixer les règles du jeu de la mondialisation, on peut penser qu'un mandat populaire clair sur les attentes des citoyens à cet égard pourrait être salutaire pour le projet européen.

On peut aussi envisager – et ce serait dans doute la meilleure parade aux référendums partiels de type hongrois – de créer un référendum abrogatif sur des textes européens spécifiques. Ce serait aussi le moyen couper court aux critiques sur le thème d'une Europe qui légifère à tout va, en donnant aux citoyens européens la faculté de mettre en œuvre par eux-mêmes le principe de subsidiarité.

Notes :

1. Voir liste en annexe. Les référendums organisés en Norvège, au Liechtenstein et en Suisse sont inclus dans la liste. A noter que le premier d'entre eux a été initié en 1972 par la France et qu'il portait en particulier sur l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE...

2. Sur la typologie des référendums, voir les deux ouvrages de référence, l'un de S. Hobolt, *Europe in Question - Referendums on European Integration*, Oxford UP, 2009 et l'autre de F. Mendez, M. Mendez et V. Triga, *Referendums and the European Question – A comparative Inquiry*, Cambridge University Press, 2014.

3. Nous laissons de côté le référendum organisé en 1982 au Groenland qui a conduit au retrait de la CEE car le Groenland n'était pas un État indépendant au moment de l'adhésion du Danemark à la CEE en 1972.

4. Renaud Dehousse, « The unmaking of a Constitution – Lessons from the European Referenda Constellations », *Wiley*, 13 (2), p. 151-164.

5. On peut néanmoins se demander – mais c'est un autre débat – quel est l'effet d'appropriation des enjeux européens sur les citoyens interrogés : est-ce que les Polonais, par exemple, qui ont approuvé par voie de référendum l'adhésion de leur pays à l'UE, se sentent plus concernés par les questions européennes que les Espagnols, qui n'ont pas eu à se prononcer sur le traité d'adhésion de l'Espagne?

6. Il est intéressant de noter à cet égard que la Commission proposait à l'origine que la procédure de retrait d'un État membre soit associée à une révision institutionnelle.

7. Jean Monnet, *Mémoires*, t. 2, Paris, Fayard, 1978, chapitre 1, p. 542, cité par Frédéric Gloriant, « Essai sur le référendum européen », in Michel Catala, Stanislas Jeannesson et Anne Sophie Lamblin-Gourdin (éd.) *L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne*, Berne, Peter Lang, 2016, p. 269.

8. Id., p. 270

9. Article 10 et 11 du TUE où figure notamment l'initiative citoyenne européenne. La question de la base juridique ne doit pas néanmoins un facteur bloquant.

10. Un préalable important sera également de voir si les verrous constitutionnels dans certains États membres (l'Allemagne en particulier) n'empêchent pas l'organisation d'un référendum à l'échelle européenne.

11. Voir le discours de J. Fischer prononcé à Berlin juste après le cinquantième anniversaire de la Déclaration Schuman en 2001 et la Déclaration de Laeken prenant acte de l'échec de la méthode Monnet et retient la formule d'une Convention sur l'avenir de l'Union.

12. Altiero Spinelli a été, au sein du premier Parlement européen élu au suffrage universel direct, à l'origine d'un projet de constitution fédérale pour l'Europe.

13. Jürgen Habermas conçoit le référendum européen, non pas comme un moyen de renforcer les institutions supranationales pour avancer vers le modèle fédéral mais comme un moyen de créer une nouvelle forme de démocratie au-delà du cadre étatique. Voir sur ce point Frédéric Gloriant, « Essai sur le référendum européen », op. cit., p. 281 et suivantes.

14. Voir sur ce point Frédéric Gloriant, « Essai sur le référendum européen », op. cit., p. 271 et suivantes, qui revient sur le discours prononcé par le Général de Gaulle à Bordeaux en 1949 et sur ses conversations avec Adenauer.

15. Id., p. 275.

***Tableau : Référendums sur l'intégration
européenne, 1972 à juin 2016***

Légende :

A = référendum sur l'adhésion

T = traité de ratification

I = référendum sur une question spécifique

NO = non obligatoire

O = obligatoire

NC = non-contraignant

C = contraignant

Source :

Hobolt (2009) complété avec les résultats des votes depuis 2008.

Année	Pays	Sujet	Catégorie	Type	Participation	Oui (%)
1972	France	élargissement de la CEE	I	NO/NC	60	68,3
1972	Irlande	adhésion à la CEE	A	O/C	71	83,1
1972	Norvège	adhésion à la CEE	A	NO/NC	79	46,5
1972	Danemark	adhésion à la CEE	A	O/C	90	63,3
1972	Suisse	traité AELE-CEE	T	O/C	52	72,5
1975	Royaume-Uni	adhésion à la CEE	A	NO/NC	64	67,2
1986	Danemark	Acte Unique Européen	T	O/C	75	56,2
1987	Irlande	Acte Unique Européen	T	O/C	44	69,9
1989	Italie	mandat des membres du Parlement européen	I	NO/NC	85	88,1
1992	Danemark	traité de Maastricht	T	O/C	83	49,3
1992	Irlande	traité de Maastricht	T	O/C	57	68,7
1992	France	traité de Maastricht	T	NO/C	70	51,1
1992	Suisse	adhésion à l'EEE	A	O/C	78	49,7
1992	Liechtenstein	adhésion à l'EEE	A	NO/C	87	55,8
1993	Danemark	traité de Maastricht	T	NO/NC	87	56,8
1994	Autriche	adhésion à l'UE	A	O/C	82	66,6
1994	Finlande	adhésion à l'UE	A	NO/NC	70	56,9
1994	Suisse	adhésion à l'UE	A	NO/NC	83	52,3
1994	Norvège	adhésion à l'UE	A	NO/NC	89	47,8

Année	Pays	Sujet	Catégorie	Type	Participation	Oui (%)
1995	Liechtenstein	adhésion à l'EEE	A	NO/C	82	55,9
1997	Suisse	candidature à l'UE	A	NO/C	35	25,9
1998	Irlande	traité d'Amsterdam	T	O/C	56	61,7
1998	Danemark	traité d'Amsterdam	T	O/C	76	55,1
2000	Suisse	accords bilatéraux	T	NO/C	48	67,2
2000	Danemark	monnaie unique	I	NO/C	88	46,9
2001	Suisse	candidature à l'UE	A	NO/C	55	23,2
2001	Irlande	traité de Nice	T	O/C	35	46,1
2002	Irlande	traité de Nice	T	O/C	49	62,9
2003	Malte	adhésion à l'UE	A	NO/NC	91	53,6
2003	Slovénie	adhésion à l'UE	A	O/C	60	89,6
2003	Hongrie	adhésion à l'UE	A	O/C	46	83,7
2003	Lituanie	adhésion à l'UE	A	O/C	63	91,1
2003	Slovaquie	adhésion à l'UE	A	O/C	52	92,5
2003	Pologne	adhésion à l'UE	A	O/C	59	77,5
2003	République tchèque	adhésion à l'UE	A	O/C	55	77,3
2003	Estonie	adhésion à l'UE	A	O/C	64	66,8

Année	Pays	Sujet	Catégorie	Type	Participation	Oui (%)
2003	Suède	monnaie unique	I	NO/NC	83	42
2003	Lettonie	adhésion à l'UE	A	O/C	73	67
2003	Roumanie	adhésion à l'UE	A	O/C	56	89,7
2005	Espagne	traité constitutionnel	T	NO/NC	42	76,7
2005	France	traité constitutionnel	T	NO/NC	69	45,3
2005	Pays Bas	traité constitutionnel	T	NO/NC	63	38,2
2005	Suisse	accords de Schengen	I	NO/C	56	54,6
2005	Luxembourg	traité constitutionnel	T	NO/NC	89	56,5
2008	Irlande	traité de Lisbonne	T	O/C	53	46,6
2009	Irlande	traité de Lisbonne	T	O/C	59	67,1
2009	Suisse	libre circulation des personnes	I	O/C	52	59,6
2012	Croatie	adhésion à l'UE	A	O/C	43	66,7
2012	Irlande	pacte budgétaire européen	I	O/C	50	60,3
2014	Danemark	juridiction unifiée du brevet	I	O/C	54	62,6
2014	Suisse	libre circulation des personnes	I	NO/C	56	50,3
2015	Grèce	accord sur le renflouement	I	NO/NC	59	38,7
2015	Danemark	désengagement (justice et affaires intérieures)	I	O/C	72	46,9

Année	Pays	Sujet	Catégorie	Type	Participation	Oui (%)
2016	Pays Bas	accord d'association UE-Ukraine	I	NO/NC	32	38,2
2016	Royaume-Uni	maintien dans l'UE	I	NO/NC	72,2	48,1