

Les référendums en Europe : outil de participation citoyenne ou accessoire carnavalesque ?

Vaïa Demertzis et John Pitseys

Divers référendums portant sur l'assentiment des politiques ou des institutions européennes ont été tenus ces quinze dernières années dans des États membres de l'Union européenne. Leurs sujets ont varié et, parfois, leurs réponses ont divisé les opinions publiques nationales, voire les ont opposées entre elles. Leur degré de prise en compte pose par ailleurs une série de questions importantes, qui interrogent elles-mêmes les critères de légitimité des pratiques démocratiques européennes et nationales.

Une typologie critique des référendums en Europe

Concernant les nombreux référendums organisés dans le cadre de la construction européenne¹, quatre points de catégorisation s'imposent d'emblée. Premièrement, il s'agit toujours de référendums nationaux qui sont tenus dans le contexte européen mais organisés par et dans les États membres de l'Union. À ce jour, le cadre européen ne permet en effet pas la tenue de référendums paneuropéens. Deuxièmement, la décision d'organiser ou non un référendum sur une thématique européenne est elle-même révélatrice des rapports de force politiques au sein de l'Union européenne et dans chaque État membre, ainsi que des contraintes institutionnelles sous-jacentes. Ainsi, alors que la crise de la gestion migratoire constitue actuellement un enjeu majeur de l'intégration européenne susceptible de nécessiter un vrai débat de société, seule la Hongrie a consulté ses citoyens sur ce sujet, et ce, dans une perspective nationaliste et identitaire. Troisièmement, le référendum a pour objet tantôt un enjeu européen, tantôt un enjeu national susceptible d'influencer le fonctionnement ou la prise de décision au niveau de l'Union. Pour ne prendre qu'un exemple, le référendum récemment tenu sur l'indépendance de la Catalogne constitue un enjeu politique *a priori* interne à la société politique espagnole, mais il questionne les fondements de la construction européenne. Quatrièmement, les référendums concernant directement la construction européenne peuvent porter soit sur des enjeux intraeuropéens – révision des règles de fonctionnement (dont le traité budgétaire et le plan de sauvetage de la zone euro), participation à certaines

¹ Une analyse du *think tank* Notre Europe-Institut Jacques Delors recense 59 référendums depuis 1951 (Yves BERTONCINI, « L'Union européenne et les référendums nationaux : de la clarification à la frustration », 3 avril 2017, www.institutdelors.eu).

politiques européennes (dont l'euro et l'espace Schengen)... –, soit sur l'adhésion même à l'Union européenne, sur le maintien dans celle-ci ou sur le retrait hors de celle-ci (en tout cas pour les pays dont la Constitution le permet) ².

Si les verdicts des référendums concernant l'adhésion, le maintien ou la sortie de l'Union ³ ont été respectés, tel n'est pas le cas des référendums portant sur le fonctionnement interne de l'Union. Certains référendums ont en effet marqué un refus par le corps électoral de ces institutions ou des projets de réforme les concernant. Citons le « non » exprimé par les Danois en juin 1992 à l'encontre du Traité de Maastricht et réitéré en ce qui concerne les programmes européens de sécurité en décembre 2015, le « non » irlandais au Traité de Nice en juin 2001 et au Traité de Lisbonne en 2008, ainsi que les « non », en 2005, de deux pays fondateurs de la construction européenne – la France et les Pays-Bas – au Traité établissant une constitution pour l'Europe. Or, dans tous les cas cités, les institutions européennes et/ou les gouvernements nationaux ont contourné le résultat négatif de ces référendums en négociant des garanties, des aménagements, des options de retrait (« *opt out* ») de certaines politiques de l'intégration européenne, avant, le plus souvent, de faire revoter sur cette nouvelle base soit les citoyens (par voie référendaire), soit les parlements nationaux. Dans le cas du Traité constitutionnel européen, le refus des citoyens de deux États fondateurs a ainsi mené les institutions européennes à retirer le projet de Traité et à le couler dans un traité modificatif, le Traité de Lisbonne, qui a entériné certaines dispositions du projet de constitution européenne, mais sous une forme intergouvernementale ; celui-ci a ensuite été ratifié par voie parlementaire dans 26 États membres, seule l'Irlande étant tenue par sa Constitution de procéder à un référendum ⁴.

Parmi les référendums interrogeant le contenu même des politiques, le rôle ou le fonctionnement des institutions européennes, certains visent à établir un rapport de force avec les institutions européennes dans le cadre d'une future négociation. Tel a par exemple été le cas du référendum grec de juillet 2015 sur le plan d'accord proposé par les créanciers du pays (la Troïka constituée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international) et du référendum hongrois aux quotas de réfugiés sur le sol national en octobre 2016. Tous deux se sont soldés par une victoire du « non ». Si le référendum hongrois n'a pas été validé (faute d'une participation suffisante), les résultats du référendum grec ont été explicitement écartés par les institutions européennes.

Les refus exprimés par les référendums nationaux sur des enjeux intraeuropéens produisent deux types de réaction de la part des instances européennes et des autres gouvernements nationaux. Soit ils conduisent à une renégociation partielle de la mesure ou de la réforme institutionnelle concernée (sur quelques points jugés litigieux) ; cette reformulation marginale est alors le plus souvent soumise à un nouveau vote quelques mois plus tard, par voie référendaire (Danemark en 1992 puis 1993, Irlande en 2001 puis

² Le retrait volontaire et unilatéral d'un pays de l'Union européenne est rendu possible par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE), introduit par le Traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009.

³ Citons les refus suisse (1992) et norvégien (1972 et 1994) d'adhérer aux Communautés européennes, le référendum français autorisant l'adhésion de nouveaux États candidats aux Communautés européennes en 1972, les référendums britanniques de maintien (1975) puis de sortie (2016) des Communautés ou de l'Union européenne, le référendum de retrait du Groenland (1982), ainsi que les référendums en faveur de l'adhésion d'un pays aux Communautés ou à l'Union européenne (Danemark et Irlande en 1972, Suède en 1994, Croatie en 2012...).

⁴ À l'époque, l'Union européenne comptait 27 États membres.

2002 et 2008 puis 2009) ou législative (le projet de Traité constitutionnel européen rejeté en 2005, devenu Traité de Lisbonne, soumis à ratification parlementaire en 2007, ou les concessions du gouvernement grec en septembre 2015, qui ont été validées par une majorité parlementaire de circonstance et non par un second référendum). Soit ils conduisent à un rejet explicite du résultat des urnes par les instances européennes, au nom des traités européens. Ainsi, lors des négociations entre la Troïka et le gouvernement grec nouvellement formé, Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne – l'institution gardienne des traités – a déclaré le 28 janvier 2015 qu'il « ne peut y avoir de choix démocratique contre les traités européens »⁵. Cette assertion prendra tout son sens six mois plus tard, lors du bras de fer avec les autorités grecques.

Ces stratégies institutionnelles peuvent apparaître malhonnêtes ou injustes. Sont-elles pour autant illégitimes ? À cette enseigne, remettent-elles en cause le respect des principes démocratiques que les traités européens sont censés garantir⁶ ?

Les arguments contre le référendum

Les institutions européennes et les gouvernements nationaux invoquent la plupart du temps trois types de raisons afin de justifier leur opposition aux résultats d'un référendum.

Une première raison consiste assez simplement à considérer que les citoyens n'ont pas voté comme il le fallait. Pour le dire platement, les citoyens ne comprendraient pas pleinement les enjeux de la question posée. Cet argument s'appuie sur une vision élitiste selon laquelle les citoyens ne sont pas suffisamment formés ou intéressés au débat public pour que leur participation active soit souhaitable, et que la démocratie a pour fonction première de sélectionner des dirigeants compétents avec l'assentiment du corps électoral. Formulé de manière plus nuancée, il consiste à critiquer la qualité générale de la délibération publique entourant le référendum, qu'il s'agisse de pointer le manque d'implication des acteurs politiques traditionnels, la démagogie et le populisme des opposants aux projets européens ou le rôle des médias dans l'appauvrissement du débat. Dans sa traduction élitiste ou délibérative, l'argument a été abondamment utilisé par les milieux politiques et médiatiques au lendemain du référendum sur le Brexit, pointant le manque d'information correcte des citoyens britanniques, l'abstention massive des jeunes ou la campagne à la fois mensongère et stigmatisante menée par les partisans du Brexit.

Dans la foulée, un second argument soutient que le référendum ne permet pas réellement de débattre sur la question posée aux citoyens. Quelle que soit la qualité intrinsèque du débat public (et donc l'état du premier argument), les citoyens ne répondraient pas principalement à la question qui leur est soumise. Le référendum serait avant tout considéré comme un instrument stratégique permettant de sanctionner le gouvernement en place et de manifester son désaccord avec les politiques en cours. Selon cette thèse, le fait que les citoyens manifestent un degré élevé de compétence ou d'intérêt pour la

⁵ *Le Figaro*, 28 janvier 2015.

⁶ Article 2 du TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

politique ne constitue pas un remède, au contraire. Il contribue à exacerber les conflits politiques et à transformer le référendum en outil stratégique de mobilisation contre le pouvoir en place.

Enfin, l'opposition au référendum peut également s'appuyer sur un argument de légitimité démocratique. Le référendum est régulièrement présenté comme l'outil démocratique ultime, dont la légitimité démocratique serait intrinsèquement supérieure, puisqu'il implique une consultation directe de la population. Toutefois, il conviendrait de constater qu'il n'exprime que le point de vue majoritaire d'une opinion publique particulière et que le référendum n'est ni la seule ni la plus adéquate des manières de coordonner l'expression de la souveraineté du peuple concerné avec celles des autres États membres de l'Union européenne. Cet argument se démarque nettement des deux précédents puisqu'il ne consiste pas à dire que les citoyens sont inaptes, mal formés ou de mauvaise foi, mais qu'il conteste la supériorité démocratique même du référendum.

L'argument démocratique contre le référendum

La contestation de la supériorité démocratique du référendum repose elle-même sur trois sortes d'arguments.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la démocratie ne désigne pas seulement la règle de la majorité, mais plus largement le respect de l'État de droit constitutionnel : c'est, en réalité, le sens strict de la phrase de Jean-Claude Juncker. À moins de rejeter *a priori* le cadre politique et juridique européen, les États membres sont censés respecter les règles européennes auxquelles ils ont eux-mêmes accepté de se plier : « *pacta sunt servanda* ». Si on tient pour légitimes les traités organisant l'Union européenne, comment défendre à la fois le respect strict des textes constitutionnels au niveau national et leur dépassement possible au niveau européen par des traités intergouvernementaux ? La question se pose tout autant pour les référendums portant sur les politiques européennes que pour les référendums portant sur l'adhésion, le maintien ou la sortie de l'Union. Outre le cas grec évoqué plus haut, le référendum constitutionnel turc du 16 avril 2017 compromet de la sorte considérablement le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne dans la mesure où la nouvelle organisation judiciaire turque entre en contradiction sur divers points avec le Traité sur l'Union européenne (TUE).

Par ailleurs, le référendum ne représente que l'expression souveraine d'un État membre de l'Union européenne parmi d'autres. Pour autant que l'on considère que chacun des États membres est pleinement souverain pour ce qui concerne les matières dont il garde la compétence exclusive, et qu'un grand nombre de politiques européennes nécessitent un consensus de fait, résultant lui-même de négociations préalables souvent difficiles, l'expression souveraine du peuple d'un de ces États membres ne peut alors contraindre à elle seule l'expression souveraine des autres États membres. Certes, les réformes des traités sont soumises à l'unanimité et chaque État membre dispose par conséquent d'un droit de veto : écarter les résultats du référendum revient alors à nier la lettre même des procédures de décision prévues. Toutefois, le refus d'appliquer des traités ou des décisions collectives déjà existants pose naturellement des questions, même si ce refus se fonde sur l'expression du peuple souverain. Puisqu'il n'y a pas une volonté démocratique européenne supranationale, plusieurs volontés démocratiques nationales (plusieurs légitimés, donc) coexistent et peuvent par conséquent s'affronter dans l'Union européenne. Dès lors que certaines ne peuvent pas s'exprimer par référendum car leur constitution s'y oppose, ne

sont-elles pas alors défavorisées dans ce débat européen ? Dans ce cadre, il convient de rappeler que les relations d'interdépendance entre les différents États membres ne relèvent pas seulement de l'ordre diplomatique. L'intégration européenne, et particulièrement l'intégration économique et ses répercussions, a renforcé l'interdépendance entre les États membres au niveau de la distribution et de la redistribution des ressources (fonds européens, quotas laitiers et de pêche, sécurité des frontières...). De ce fait, les Grecs ayant acclamé la tenue du référendum sur le plan de réformes de la Troïka n'ont pas forcément apprécié que la Hongrie organise une consultation de même nature afin de justifier son défaussement politique en matière d'accueil des réfugiés. De manière pragmatique, les Espagnols et les Luxembourgeois ayant adopté le Traité constitutionnel européen en 2005 n'ont pas forcément non plus apprécié que la France et les Pays-Bas, par le biais d'une consultation semblable, remettent en cause leur propre validation de ce Traité.

Enfin, il n'est pas évident que le référendum soit plus légitime que le gouvernement représentatif. D'autant que l'Union européenne se définit comme fondée sur la démocratie représentative (TUE, article 10). Dès lors, pourquoi un parlement national ne pourrait-il refaire ce qu'un référendum a défait quelques mois ou quelques années plus tôt ? Ainsi, Nicolas Sarkozy avait clairement précisé lors de la campagne présidentielle française de 2007 qu'il ne soumettrait pas un nouveau projet de traité à référendum mais qu'il le déposerait devant les chambres législatives. La Belgique, quant à elle, a ratifié par voie législative l'ensemble des traités européens auxquels elle s'est liée, sans jamais recourir à l'outil du référendum, que la Constitution belge ne prévoit d'ailleurs pas. Cela signifie-t-il que la position du gouvernement belge ou des chambres législatives concernées a moins de valeur que la position d'un pays ayant soumis un traité ou une politique européenne à un référendum, et qu'elle doit donc s'adapter en conséquence ? Certes, les plateformes électorales à partir desquelles un candidat se fait élire sont plus diffuses dans leur objet qu'une question posée par référendum : de nombreuses autres raisons que la question européenne conduisent les citoyens à voter pour un candidat plutôt que pour un autre, et nul doute que Nicolas Sarkozy ne dut que très incidemment son élection à ses positions publiques sur le Traité constitutionnel européen. Toutefois, l'agenda politique n'est pas moins diffus dans le cadre d'un référendum. Nombreux sont les citoyens et mouvements politiques qui ne cachent pas le fait que les référendums ont de nombreuses autres fonctions politiques que de répondre à la question posée.

Les préalables de l'argument démocratique

Ces trois arguments sont sérieux. Ils obligent en tous les cas à s'interroger sur les fondements de la place et de la légitimité du référendum. Il est toutefois utile d'en éclairer également les soubassements. En effet, ces arguments reposent soit sur l'idée que les traités de l'Union européenne représentent effectivement des textes de nature constitutionnelle, soit sur l'idée que l'Union est un cadre institutionnel *a priori* légitime pour régler des questions de solidarité interétatique.

Or, ce que démontrent les résultats de ces référendums, c'est qu'une part croissante des citoyens consultés contestent précisément ces prémisses, se sentant dépossédés de leur droit à exprimer leur scepticisme par rapport à ce cadre. Pourquoi mettre en balance l'expression du peuple avec le respect des traités européens si ceux-ci, quel que soit l'état du droit, ne sont pas considérés comme étant une loi fondamentale de nature à lier

les institutions politiques ? Pourquoi se soucier de la réaction des États membres dès lors qu'on considère que le destin du pays est voué à leur rester inextricablement lié ? Enfin, le choix de contourner les résultats du référendum en recourant à la voie législative, pour légitime qu'il soit, peut être jugé d'autant plus sévèrement par les citoyens engagés dans le débat référendaire qu'il s'arrime à la conviction de plus en plus répandue que le pouvoir législatif national n'est qu'une chambre d'entérinement des décisions prises au niveau européen – que celles-ci émanent des institutions européennes ou de gouvernements nationaux s'arc-boutant opportunément derrière les procès-verbaux des Conseils (européen et de l'Union européenne). Dans ce cadre, lorsque J.-C. Juncker affirme l'absence de choix démocratique en dehors des traités européens, il semble occulter qu'une partie des citoyens concernés utilise le référendum précisément pour contester le *statu quo* : pas forcément pour contester l'idée européenne, mais pour contester le régime politique de l'Union européenne ou les politiques européennes telles qu'elles se pratiquent.

*

* *

« Le carnaval est une fête populaire qui, à vrai dire, n'est pas donnée au peuple mais que le peuple se donne à lui-même. On donne seulement ici le signal que chacun peut être aussi déraisonnable et fou qu'il le souhaite, et qu'en dehors des horions et des coups de couteau, tout est permis. La différence entre les grands et les petits semble abolie pendant un instant. »

Goethe, « Le carnaval de Rome 1788 » dans *Voyage en Italie*.

Qu'il s'agisse de cet aspect contestataire ou des réactions qu'ils ont suscitées à l'échelle européenne, les référendums précités jouent un rôle de carnaval. Fête populaire par excellence inspirée des rites d'inversion et de subversion de l'Antiquité gréco-romaine⁷, le carnaval permet, dans un espace et pour un temps limités, d'inverser la hiérarchie des rôles sociaux, notamment grâce au port symbolique de masques et de déguisements. Jadis, pendant ce laps de temps, le rôle d'évêque ou de roi était dévolu à un simple d'esprit qui régentait l'église ou le royaume à rebours des lois en usage. Le carnaval terminé, l'idiot retournait à son village et la société reprenait son cours normal. Ni anarchie ni désordre social, le carnaval met à l'envers – sens dessus dessous – l'ordre social existant, selon des règles codifiées et en garantissant *in fine* le retour à l'ordre et son maintien.

Les référendums concernant l'Union européenne paraissent tenir un rôle semblable auprès des citoyens européens : ils permettent de faire comme si, le jour du référendum du moins, les princes devenaient manants et les manants princes. Quand les propositions sont applaudies, le (vrai) prince ne manque pas de souligner la légitimité de ce moment festif. Par contre, lorsque les résultats ne l'agrèent pas, celui-ci rappelle aussitôt que la fête ne dure qu'un jour.

⁷ Durant les Saturnales romaines, maîtres et esclaves échangeaient leurs rôles pour un temps préalablement déterminé.

Le problème, c'est que le carnaval ne remplit sa fonction que si ses participants peuvent croire au renversement des positions, ne fût-ce que le temps de la fête. En l'occurrence, le référendum ne peut donc jouer ce rôle d'exutoire que si les citoyens concernés pensent que l'outil leur donne effectivement du pouvoir. Aussi logique soit-il une fois perçue cette fonction de mascarade, le refus de prendre intégralement en considération les résultats de ces référendums remet progressivement en cause l'idée selon laquelle l'Union européenne met les opinions de ses citoyens et de leurs gouvernements sur un pied d'égalité démocratique.

Si les référendums portant sur les thématiques européennes se réduisent à cette fonction carnavalesque, revendiquer le recours au référendum comme solution démocratique européenne pose question. En effet, pour que le référendum puisse remplir une fonction démocratique, il doit constituer un outil « normal », habituel et régulier de délibération, et non un moment politique singulier, en rupture avec la vie démocratique quotidienne et facilement soumis aux excès. De ce point de vue, que le référendum soit un dispositif démocratique ne veut pas dire qu'il est forcément un outil de démocratisation accrue. Par ailleurs, la transformation des fonctions et des usages du référendum nécessite sans doute une remise à plat fondamentale du système politique et économique européen, que les traités empêchent précisément. La coexistence démocratique des opinions publiques pourrait alors passer par un démantèlement de certains aspects de l'Union européenne, non pas en dépit, mais sur la base même des arguments évoqués plus haut.

Cet article a été publié sur : *Revuepolitique.be*, 22 décembre 2017.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Vaïa DEMERTZIS, John PITSEYS, « Les référendums en Europe : outil de participation citoyenne ou accessoire carnavalesque ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 22 décembre 2017, www.crisp.be.