

L'UNION EUROPÉENNE ET LES RÉFÉRENDUMS NATIONAUX : UN ANTAGONISME STRUCTUREL ?

Yves Bertoncini | *Directeur de l'Institut Jacques Delors*

Nicole Koenig | *Chercheur au Jacques Delors Institut - Berlin*

RÉSUMÉ

Il est particulièrement important de mettre en débat et en perspective la contradiction apparente entre le verdict du référendum grec du 5 juillet et le contenu de l'accord sur la Grèce conclu par la suite, afin de mesurer en quoi elle traduirait un antagonisme supposé entre l'UE et la volonté de ses peuples.

1. Construction européenne et référendums : une conciliation plutôt harmonieuse

- Sur les 55 référendums organisés depuis 1951, 41 ont donné lieu à un vote « oui » (soit 75%), contre 14 un vote « non » (25%) ; parmi ces « non », 8 seulement émanent d'États membres de l'UE (sur 40 référendums), soit 20% de « non » pour 80% de « oui » (voir Tableau 1) ;
- Les 5 « non » exprimés lors de référendum « d'appartenance » (à la CEE ou à l'UE) ont été suivis d'effet, de même que les 3 « non » portant sur des « référendums d'approfondissement » (UEM notamment) ;
- Seuls les 5 « non » à des référendums portant sur des enjeux de gouvernance « indivisibles » (règles de fonctionnement de l'UE ou sauvetage de la Grèce) n'ont pas pu être pleinement pris en considération.

2. 28 États membres à mettre d'accord : quel déni de démocratie(s) ?

- Il n'y a pas de primauté d'une démocratie nationale sur les autres : le fait qu'un pays rejette un traité communautaire portant sur des enjeux « indivisibles » ne peut conduire à son abandon si l'ensemble des États membres n'y consent pas ;
- Le principe selon lequel les votes référendaires devraient primer sur les votes parlementaires peut d'autant moins être admis dans l'UE que plusieurs de ses États membres n'ont pas la possibilité de recourir au référendum sur des enjeux européens (voir Tableau 3).

3. Le référendum grec du 5 juillet 2015 : un cas d'espèce très spécifique

- Un référendum inédit sur la forme : le gouvernement a soumis au vote populaire des documents de travail non finalisés, dans des délais records, dans le but affiché de faire pression sur ses partenaires ;
- Un référendum organisé dans le contexte d'une souveraineté limitée *de facto* depuis que la Grèce dépend du financement de créanciers publics, ce qui suppose une coopération avec ces derniers ;
- Un hiatus démocratie populaire/souveraineté nationale d'autant plus vif en raison du calendrier retenu, au-delà de l'échéance fatidique du 30 juin.

4. L'accord obtenu par A. Tsipras n'est pas identique à celui rejeté par son peuple

- Le contenu des réformes à mettre en œuvre en Grèce porte sur des enjeux similaires mais contiennent des différences notables, en mieux comme en pire ;
 - L'accord finalement conclu contient des améliorations substantielles d'un point de vue financier au regard de celui rejeté le 5 juillet (allègement de la dette, aide financière beaucoup plus massive et plan d'investissement).
-

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. La construction européenne et les référendums : une conciliation plutôt harmonieuse	4
1.1. Les référendums sur les enjeux européens ont donné lieu à une large majorité de « oui »	4
1.2. La plupart des « non » enregistrés lors des référendums ont été respectés	5
1.3. Les difficultés liées des référendums portant sur des enjeux de gouvernance « indivisibles »	6
2. 28 États membres à mettre d'accord : quel déni de démocratie(s) ?	7
2.1. L'absence de primauté d'une démocratie nationale sur les autres	7
2.2. La tentation d'invoquer le primat des votes référendaires : démocratie directe versus démocratie représentative ?	8
3. Le référendum grec du 5 juillet 2015 : un cas d'espèce très spécifique	9
3.1. Un référendum grec très spécifique sur la forme	9
3.2. Un contexte lui aussi très spécifique: le hiatus démocratie populaire/souveraineté nationale	10
4. Les suites du référendum grec : l'accord obtenu par Alexis Tsipras est-il vraiment identique à celui rejeté par son peuple ?	11
4.1. <i>Bis in idem</i> - et même pire ?	11
4.2. Des améliorations substantielles sur le plan financier	12
CONCLUSION - LES ÉLECTIONS DU 20 SEPTEMBRE 2015 : UNE OCCASION DE SOLDER LES COMPTES DU RÉFÉRENDUM, EN GRÈCE COMME DANS L'UE ?	14
SUR LES MÊMES THÈMES...	14

INTRODUCTION

Le contenu de l'accord sur la Grèce conclu lors du sommet de la zone euro des 12 et 13 juillet 2015 semble en apparence si contradictoire avec le verdict du référendum organisé par Athènes le 5 juillet que cette contradiction a pu être interprétée comme une nouvelle manifestation de l'incapacité présumée de l'Union européenne (UE) à respecter la volonté de ses peuples. Alors que les termes de cet accord ont désormais été validés par l'ensemble des États membres concernés et à la veille de nouvelles élections législatives en Grèce, il est particulièrement important de mettre en débat cette contradiction apparente : bien au-delà du cas grec, elle participe en effet d'une controverse plus large sur la dimension démocratique de l'UE, et donc sur sa légitimité à servir les États et les peuples qui la composent.

Nous le ferons sur la base d'une quadruple mise en perspective :

- mise en perspective historique : l'équation « référendum sur l'UE = non = non respect du non » est-elle valide ?
- mise en perspective géographique : le déni de démocratie(s) ne consiste-il pas à considérer qu'un vote national devrait s'imposer à 27 autres ?
- mise en perspective politique : le référendum grec n'est-il pas un cas d'espèce très spécifique ?
- mise en perspective juridique : les termes de l'accord conclu par Alexis Tsipras sont-ils identiques à ceux rejetés par référendum ?

Cette mise en perspective permet de souligner qu'il n'y a pas de contradiction entre les expressions référendaires et les décisions prises par les autorités européennes, y compris à la lumière du référendum grec, particulièrement atypique au regard de l'ensemble des 55 référendums à dimension européenne.

Elle conduit aussi à rappeler que 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.

1. La construction européenne et les référendums : une conciliation plutôt harmonieuse

Une mise en perspective portant sur l'ensemble des textes soumis à des votes référendaires depuis les origines de la construction européenne permet tout d'abord d'invalider l'équation « référendum sur l'UE = non = non respect du non ».

1.1. Les référendums sur les enjeux européens ont donné lieu à une large majorité de « oui »

D'un point de vue quantitatif (voir Tableau 1), il est tout d'abord utile de rappeler que :

- Cinquante cinq référendums portant sur des enjeux européens ont été organisés depuis 1951¹, soit une proportion significative au regard des plus de 130 votes opérés par voie parlementaire (un peu plus de 30%) ;
- Quarante et un de ces référendums ont donné lieu à un vote « oui », contre quatorze un vote « non », soit 75% de « oui » et 25% de « non ».

D'un point de vue philosophique, le « non » britannique de 1975 doit être distingué des autres : il n'était en effet pas dirigé contre la construction européenne, puisqu'il avait précisément pour but de s'opposer à une sortie de la CEE ; inversement, le « oui » du Groenland a eu pour effet de permettre une telle sortie. Les 13 autres « non » peuvent quant à eux être considérés comme des votes de refus de telle ou telle évolution liée à la construction européenne – soit au total toujours 14 votes référendaires « négatifs » si l'on inclut le vote « oui » du Groenland.

**POUR LES SEULS PAYS
DE L'UE, 22% DE « NON » ET
78% DE « OUI »**

D'un point de vue historique, on peut noter à la fois que les premiers référendums n'interviennent en réalité qu'à partir des années 70 (le premier remonte à 1972) et que les « non » n'apparaissent donc eux aussi que dans la période récente, comme une traduction de la fin du « consensus permissif » dont a bénéficié la construction européenne à ses débuts.

D'un point de vue géographique, on peut constater que :

- les 14 « non » enregistrés émanent de 9 pays et régions autonomes au total : 3 de Suisse, 2 d'Irlande, 2 de Norvège, 2 du Danemark, 1 du Groenland, 1 de France, 1 de Grèce, 1 des Pays-Bas, et 1 de Suède ;
- 3 de ces États ou régions (Suisse, Norvège et Groenland) ne sont pas membres de l'UE (6 « non » au total), de sorte que les 8 « non » restant émanent de 7 pays de l'UE (soit 25% des États membres) ;
- 8 « non » émanant des États membres de l'UE peuvent être inventoriés sur un total de 55 référendums, soit 14.5% de « non » pour 85.5% de « oui » (et, pour les seuls pays de l'UE, 20% de « non » et 80% de « oui ») ;
- l'Irlande apparaît comme le pays ayant le plus eu recours au référendum, pour un total de 7 « oui » et de 2 « non » ; en distinguant ces 2 « non » irlandais du total des 8 votes référendaires négatifs constatés dans les autres États membres de l'UE, on peut constater que seulement 6 « non » sont intervenus dans ces derniers (soit 15% du total des votes référendaires dans les États membres de l'UE).

1. Ce chiffre se réfère aux référendums nationaux portant sur des enjeux européens dans les États membres de l'UE, les pays en voie d'accession et les pays tiers, notamment la Suisse et la Norvège.

Tableau 1 ► Nombre et sujets des référendums liés à l'UE (1951-2015)

SUJETS	NO. DE RÉFÉRENDUMS	RÉSULTATS	NO. DE RÉFÉRENDUMS DANS LES ÉTATS DE L'UE (1)
Adhésion/élargissement de la CEE et de l'UE	24	Oui : CRO, LV, EE, CZ, PL, SI, LT, LI (x2), HU, SE, MT, SK, AT, IRE, DK, F, ROM, FIN, Åland Islands =20 Non : CH (x2), NO (x2) =4	17
Maintien dans l'UE	2	Oui : UK =1 Non : GL =1	1
Ratification de "Traité d'approfondissement"	16	Oui : IRE (x5), DK (x3), F, LUX, ES =11 Non : IRE (x2), F, NL, DK =5	16
Adhésion à Schengen et règles d'application	4	Oui : CH (x4)	-
Introduction de l'euro	2	Non : SE, DK =2	2
Paquet fiscal et conditions de la dette	2	Oui : IRE =1 Non : GR =1	2
Autres sujets	5	Oui : CH (x2), DK, IT =4 Non : CH =1	2
Total	55	Oui : 41 / Non : 14	40 (Oui : 32 / Non : 8)

Source : Données du Centre for Research on Direct Democracy, 2015. & du Collège d'Europe, Calculs par N Koenig & Y Bertoncini

(1) Les votes du Groenland et des îles Arland ne sont pas pris en compte car ce ne sont pas des États de l'UE.

D'un point de vue politique, on peut enfin constater que les « non » exprimés concernent des enjeux différents, allant de l'adhésion à la construction européenne à la volonté de participer à l'une de ses réalisations (euro) ou à la réforme de ses règles de fonctionnement (Traité de Nice et Traité constitutionnel notamment), sans qu'une catégorie d'enjeux puisse plus être distinguée comme génératrice de davantage de votes référendaires négatifs.

1.2. La plupart des « non » enregistrés lors des référendums ont été respectés

L'évaluation des suites politiques données aux 14 référendums européens « négatifs » doit conduire à distinguer trois cas de figure afin de constater que leurs verdicts ont été plus aisément respectés lorsqu'ils portaient sur des enjeux d'adhésion ou d'approfondissement alors qu'il est apparu plus difficile de leur donner des suites favorables lorsqu'ils ont porté sur des enjeux plus « indivisibles ».

LES CINQ « NON » PORTANT SUR L'APPARTENANCE D'UN PAYS À LA CEE/L'UE ONT ÉTÉ PLEINEMENT PRIS EN CONSIDÉRATION"

Les cinq « non » portant sur l'appartenance d'un pays à la CEE/l'UE ont ainsi été pleinement pris en considération : la Norvège (2 « non ») n'a adhéré ni à la CEE, ni à l'UE, tandis que le Groenland a pu quitter la CEE. Il en irait de même si les Britanniques choisissaient de sortir de l'UE lors du référendum sur le sujet annoncé par David Cameron. Sur ce registre, seules les suites données au refus populaire suisse d'adhérer à l'Espace économique européen peuvent être interprétées comme non conformes au verdict référendaire, dès lors que la conclusion de nombreux accords bilatéraux avec les membres de l'UE et de l'EEE a *de facto* placé la Suisse dans la position de membre.

Les trois « 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 (qui a donné lieu à l'insertion de 4 clauses d'exemption au bénéfice de

ce pays²) ; ainsi également des refus danois et suédois d'adhérer à l'union monétaire³. Il en irait de même si le peuple danois choisissait de ne pas accepter de remettre en cause la clause d'exemption relative à la coopération policière et judiciaire européenne lors du référendum organisé le 3 décembre 2015.

Sur ces deux registres (appartenance ou approfondissement), les votes référendaires négatifs ont pu être pleinement pris en considération car il était juridiquement et politiquement possible de permettre aux États membres concernés de rester en marge de la construction européenne, sans faire obstacle à la volonté d'intégration des autres.

1.3. Les difficultés liées des référendums portant sur des enjeux de gouvernance « indivisibles »

Cinq référendums portant sur des enjeux de gouvernance plus « indivisibles » n'ont pas donné lieu à une prise en compte aussi aisée des votes de refus exprimés lors de consultations référendaires, y compris en Grèce.

Ainsi des 5 « non » enregistrés lors de référendums « constitutionnels » portant sur les règles de fonctionnement de l'UE, qui doivent par définition faire l'objet d'une approbation unanime.

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

Par contraste, les suites données au rejet référendaire français et néerlandais du « Traité constitutionnel européen » en 2005 témoignent d'une meilleure prise en compte des votes « non » : ce Traité n'est pas entré en vigueur et un nouveau Traité (signé à Lisbonne) a été adopté, dont le contenu diffère sur plusieurs points importants de celui du Traité constitutionnel européen (par exemple, le premier contient 283 pages contre 480 pour le second)⁴ ; il semble que le passage d'un mode de ratification référendaire à un mode de ratification parlementaire explique en grande partie le sentiment de frustration et de dépossession exprimé par les tenants du « non » dans ces deux pays.

C'est dans ce contexte qu'on peut le mieux appréhender les suites données au « non » grec du 5 juillet 2015 : il a en effet porté sur des dispositions concernant par définition 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 de ces États membres, ainsi qu'un allègement éventuel du poids de la dette contractée auprès d'eux. 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. Il faut donc entrer dans le détail de l'accord global finalement conclu pour évaluer dans quelles conditions le « non » grec a pu être ou non respecté (voir §-4), tout en rappelant au préalable dans quel contexte politique et démocratique un tel accord a été forgé (voir § 2 et 3).

2. Ces clauses d'exemption portent respectivement sur l' Union économique et monétaire, la politique de sécurité et de défense commune, la citoyenneté européenne et le domaine Justice et affaires intérieures.

3. La Suède est formellement obligée d'adhérer mais ne respecte pas le critère de stabilité monétaire (*de facto* opt-out). Cependant le Danemark a négocié un opt-out dans l'accord d'Edimbourg de 1992.

4. 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

2. 28 États membres à mettre d'accord : quel déni de démocratie(s) ?

S'interroger sur les suites données au référendum grec du 5 juillet 2015 doit conduire à répondre à la question politique suivante : un référendum sur des textes et enjeux européens, qui concernent par définition aussi les autres États membres de l'UE, peut-il donner aux autorités du pays qui y a recours une primauté sur la volonté exprimée par ses homologues (que ce référendum conduise à un « oui » ou à un « non »)? La réponse à cette question ne peut être que doublement négative, comme l'a à nouveau confirmé le récent référendum grec.

2.1. L'absence de primauté d'une démocratie nationale sur les autres

Un traité communautaire ne peut entrer en vigueur s'il n'a pas été ratifié par l'ensemble des États membres de l'UE. De même, le fait qu'un pays ait pu rejeter un traité communautaire portant sur des enjeux « indivisibles » ne peut par définition conduire mécaniquement à l'abandon de ce traité si l'ensemble des États membres n'y consent pas, que ce « non » émane d'un vote parlementaire ou référendaire.

Pour les traités ou accords portant sur des enjeux « indivisibles » comme le fonctionnement de l'UE ou de l'UEM, c'est au stade de leur élaboration que la volonté spécifique exprimée par tel ou tel État membre peut être prise en considération :

- soit via l'insertion de clauses d'exemption compatibles avec le fonctionnement de l'UE : ainsi des clauses d'exemption obtenues par le Royaume-Uni en matière sociale dans les années 90 ;
- soit via l'adoption du traité concerné hors du cadre communautaire, qui permet d'exclure les États membres ne souhaitant pas s'engager (exemple du « Traité budgétaire » signé et ratifié par seulement 25 pays ou encore du Traité créant le Mécanisme européen de stabilité signé par les membres de la zone euro.) Cette option-là remet en cause le caractère indivisible des traités communautaires, même si elle est assortie d'un objectif de leur incorporer à terme les dispositions concernées.

IL N'EST POSSIBLE DE PRENDRE PLEINEMENT EN CONSIDÉRATION UN « NON » QUE LORSQUE L'ENSEMBLE DES ÉTATS SIGNATAIRES CONSENT À L'ABANDON D'UN « TRAITÉ »

Une fois les traités communautaires à dimension « indivisible » signés, il n'est possible de prendre pleinement en considération un « non » que lorsque l'ensemble des États signataires consent à l'abandon du dit « traité » : ainsi le rejet du traité visant à créer une « Communauté européenne de défense » par le parlement français en 1954 a bel et bien 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 visant à réformer le fonctionnement de l'UE (Traité de Nice, Traité constitutionnel et Traité de Lisbonne) car les États membres étaient dans leur très grande majorité convaincus de la nécessité d'adopter de telles réformes, fut-ce en modifiant leur contenu. Dans les trois cas, une modification du contenu de ces Traités est apparue d'autant plus délicate qu'ils avaient déjà fait l'objet de votes positifs dans nombre d'États membres (voir Tableau 2)⁵.

Il est notable que cette volonté unanime de poursuivre sur les bases d'un accord déjà conclu s'est par exemple manifestée au moment du vote du 2^{ème} plan d'aide à la Grèce. A cette occasion, le parlement slovaque a en effet décidé de rejeter les termes de l'accord à la fin de l'année 2011, en particulier parce qu'une majorité de ses membres jugeait difficile d'aider un pays dont la richesse par habitant est supérieure à la sienne. L'insistance des autres États membres a conduit le gouvernement slovaque à devoir reprogrammer un second vote sur le même programme d'aide : en contrepartie de ce second vote positif, la Première Ministre slovaque a d'ailleurs dû s'engager à organiser des élections législatives anticipées à l'issue desquelles elle a été battue et a quitté le pouvoir.

5. Lorsque les discussions sur la renégociation Traité constitutionnel européen ont commencé, 18 États membres avaient voté en faveur du Traité.

Dans le cas du 3^{ème} plan d'aide à la Grèce, le refus d'adopter les termes soumis à référendum aurait pu déboucher sur une volonté d'abandonner purement et simplement les négociations : c'est précisément parce que ces négociations n'étaient pas achevées (voir §-3) qu'il était possible de les poursuivre, avec l'assentiment de l'ensemble des gouvernements de l'UE, en vue de modifier les termes de l'accord final (voir §-4).

Tableau 2 ► Deux exemples représentatifs de choc de légitimités

TRAITÉ	ÉTATS MEMBRE AYANT VOTÉ "OUI"	ÉTATS MEMBRE AYANT VOTÉ "NON"	RATIFICATION ANNULÉE	MOYENNE DES VOTES D'APPROBATION PAR RÉFÉRENDUM	MOYENNE DES VOTES D'APPROBATION PAR VOIE PARLEMENTAIRE
Traité constitutionnel	16 (1)	2	7	54% (2)	90%
Traité de Lisbonne	26	1	/	47% (3)	86%

Source: Calculs par N. Koenig

(1) A l'exclusion de la Bulgarie et de la Roumanie qui ont accepté le Traité constitutionnel au travers de leur Traité d'adhésion (2005).

(2) Deux référendums ont mené à une approbation populaire en Espagne (77%) et au Luxembourg (57%), et deux autres à un rejet populaire en France (54,6%) et aux Pays-Bas (61,6%)

(3) Ces chiffres excluent le deuxième référendum irlandais avec un résultat positif de 67%

2.2. La tentation d'invoquer le primat des votes référendaires : démocratie directe versus démocratie représentative ?

La primauté de la volonté exprimée par l'une des démocraties nationales de l'UE étant difficilement invocable, il est tentant pour les tenants du « non » lors d'une consultation référendaire d'invoquer le primat de ce vote au regard des votes parlementaires organisés dans d'autres États membres⁶.

Ce type d'invocation ne pourrait être recevable s'agissant de la ratification du Traité constitutionnel européen, à propos duquel 4 votes référendaires ont été organisés : les deux « oui » espagnols et luxembourgeois répondent aux deux « non » français et néerlandais, et l'on ne voit pas pour quelles raisons « démocratiques » les uns auraient dû prévaloir sur les autres. Le primat de la volonté populaire a cependant pu être invoqué s'agissant des votes référendaires « négatifs » exprimés dans certains pays, sans que des votes référendaires « positifs » leur répondent : ainsi des « non » irlandais aux Traités de Nice et de Lisbonne et du « non » Grec de juillet 2015.

“ FAIRE ENTENDRE LA VOIX DE LEUR PEUPLE SUR UN PIED D'ÉGALITÉ AVEC LES ÉTATS MEMBRES AU SEIN DESQUELS LES RÉFÉRENDUMS SONT POSSIBLES ”

Adopter un tel raisonnement repose sur un postulat politique considérant que la démocratie participative serait supérieure à la démocratie représentative, au sens où elle donne directement la parole au peuple. Ce postulat peut rencontrer une forme d'écho populaire en raison des imperfections démocratiques de l'UE, dont le fonctionnement est largement fondé sur des mécanismes représentatifs : représentation des citoyens par leurs élus au Parlement européen et par leurs Ministres et chefs d'États et de gouvernement au Conseil et Conseil européen. Valider ce postulat est cependant d'autant plus impossible au niveau communautaire que plusieurs États membres n'ont pas la possibilité constitutionnelle de recourir au référendum, ou alors dans des cas extrêmement limités (voir Tableau 2). Admettre le principe selon lequel un vote référendaire irlandais, français ou grec (positif ou négatif) devrait par nature primer sur un vote parlementaire belge ou allemand conduirait à nier la dimension démocratique de plusieurs États membres et leur capacité à faire entendre la voix de leur peuple dans les mêmes conditions et sur un pied d'égalité avec les États membres au sein desquels les référendums sont possibles.

6. Sur les limites intrinsèques de l'usage du référendum, y compris sur des enjeux européens, voir par exemple : Hobolt, Sarah B., 2007. Taking cues on Europe? Voter competence and party endorsements in referendums on European integration. *European Journal of Political Research*, 46(2), p.151-182 ; Clark, Sherman J., 1998. A populist critique of direct democracy. *Harvard Law Review*, 112(2), p. 434-482.

Tableau 3 ► Dispositions légales en matière de référendums dans les États membres

POSSIBILITÉ D'UN RÉFÉRENDUM LIÉ À L'UE	ÉTATS MEMBRES
Pas de possibilité légale de tenir un référendum au niveau national	BE ; CY ; CZ ; D (1) = 4
Référendum possible sur un nombre limité de sujets (incluant des problématiques liées à l'UE)	HU ; PT ; MT ; SI = 4
Référendum possible sur un grand nombre de sujets (incluant des problématiques liées à l'UE)	BG ; FI ; GR ; IT ; NL ; SE = 6
Référendum obligatoire sur différents sujets (incluant des problématiques liées à l'UE)	AT ; CRO ; DK ; EE ; ES ; F ; IRE ; LV ; LI ; RO ; SK ; LUX ; PL ; UK = 14

Source : Données de l'International Institute for Democracy and electoral assistance et du Comité des régions⁷, calculs par N. Koenig.

(1) 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 fédérales, et ré-organisation de la structure fédérale.

Seule l'organisation d'un référendum pan européen, incluant le vote de l'ensemble des citoyens de l'UE, pourrait déboucher sur un verdict populaire qui pourrait être accepté par tous les peuples qui la composent. Cela supposerait cependant que plusieurs conditions juridiques et politiques soient réunies : la modification des constitutions nationales et des traités communautaires afin d'autoriser le recours à de tels référendums ; l'acceptation d'être mis en minorité en tant que citoyens d'un pays donné et en tant qu'autorités gouvernementales, dans le cas où serait exprimé un vote national contraire à celui exprimé par la majorité des citoyens et des États membres de l'UE – sur la base d'un saut fédéral qui semble difficile à envisager à court terme, y compris en retenant des seuils majoritaires très élevés (par exemple 2/3 des citoyens représentant 3/4 des États membres)⁸.

3. Le référendum grec du 5 juillet 2015 : un cas d'espèce très spécifique

La mise en perspective historique et géographique qui précède ne doit pas faire oublier les spécificités du référendum organisé en Grèce le 5 juillet 2015 au regard des 47 référendums « européens » qui l'ont précédé. C'est aussi en prenant en compte ces spécificités qu'on peut le mieux évaluer dans quelle mesure il a été possible de prendre en considération le « non » exprimé par les électeurs grecs⁹.

3.1. Un référendum grec très spécifique sur la forme

Le référendum organisé par Alexis Tsipras est particulièrement singulier si on le compare à l'ensemble des référendums précédents consacrés à des enjeux européens. Trois de ces spécificités expliquent pourquoi il a pu être accueilli de manière ambivalente ou négative par les autres États membres :

- Spécificité juridique tout d'abord : alors que les référendums appelant à se prononcer sur des textes européens portent sur des traités finalisés et signés par l'ensemble des États membres, les autorités grecques ont choisi de soumettre au vote des documents de travail non finalisés, qui n'avaient pas été adoptés et

⁷ Voir E. Best, M. Augustyn and F. Lambermont, *Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level*, Étude commandée par le Comité des régions, 2011

⁸ À ce sujet, voir par exemple Mario Monti et Sylvie Goulard, *De la démocratie en Europe*, Flammarion, 2012

⁹ Nos remerciements à Henrik Enderlein pour ses remarques sur les parties 3 et 4 de ce Policy paper

signés en l'état par les chefs d'État et de gouvernement, et dont l'adoption était incertaine au moment de la décision sur le référendum¹⁰ ;

- Spécificité politique : l'appel au vote référendaire a été perçu et même présenté comme un moyen de pression dans les négociations entre la Grèce et ses partenaires européens et la décision soudaine de l'organiser a pu à ce titre être perçue comme contraire au « principe de coopération loyale » figurant dans les Traités européens¹¹ ;
- Spécificité chronologique : il n'était jamais arrivé dans l'histoire de la construction européenne qu'un gouvernement appelle son peuple à se prononcer dans un délai aussi réduit (15 jours entre l'annonce du référendum et sa tenue) ; cette brièveté a conduit le Conseil de l'Europe à émettre des réserves quant à la capacité des citoyens à se forger leur opinion de manière suffisamment éclairée, de surcroît au regard de la technicité des textes soumis à leur approbation.

Ces trois spécificités n'ont pas fait obstacle à l'organisation du référendum du 5 juillet 2015, qui relevait d'un choix souverain des autorités grecques : elles expliquent cependant pourquoi l'organisation de ce référendum a pu susciter une certaine perplexité voire une certaine défiance de la part des partenaires européens de la Grèce et des autorités européennes, lesquelles n'ont pas contribué à améliorer la position de négociation du gouvernement grec.

3.2. Un contexte lui aussi très spécifique: le hiatus démocratie populaire/souveraineté nationale

« La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » : l'article 3 de la Constitution française illustre la contradiction dans laquelle a été engagé le peuple grec à l'occasion d'un référendum organisé dans un contexte de « souveraineté limitée ».

Dès lors que les autorités grecques ont *de facto* perdu la capacité de se financer sur les marchés et qu'elles ont dû recourir à des prêts de l'UE et du FMI, elles se trouvent confrontées à un déficit de souveraineté que les « memorandums of understanding » ne font que symboliser de jure : elles ne pourront combler ce déficit de souveraineté que lorsque elles retrouveront la confiance des marchés – comme ont déjà pu le faire les autorités irlandaises et portugaises. En attendant, elles ont noué avec leurs créanciers publics des relations de pouvoir inégales, sur la base d'une dialectique solidarité/contrôle qui suppose une volonté de coopération et de compromis et peut difficilement s'accommoder d'une volonté de rupture, fut-elle exprimée directement par le peuple.

“ LE HIATUS ENTRE DÉMOCRATIE POPULAIRE ET SOUVERAINÉTÉ NATIONALE A ÉTÉ D'AUTANT PLUS VIF EN RAISON DU CALENDRIER CHOISI ”

Ce hiatus entre démocratie populaire et souveraineté nationale a été d'autant plus vif en raison du calendrier choisi pour organiser le référendum grec du 5 juillet. Ce référendum a en effet été annoncé juste avant la date du 30 juin, doublement fatidique pour la Grèce d'un point de vue financier : d'une part parce que c'est à cette date qu'expirait le 2^{ème} programme d'aide de l'UE ; d'autre part parce que cette date correspondait également à l'échéance du remboursement d'un prêt important au FMI¹².

Ce télescope a eu une double conséquence : l'annonce du référendum a *de facto* empêché la finalisation ou la conclusion d'un plan d'aide, puisque les autorités grecques avaient choisi de soumettre son contenu au vote ;

10. La durée du 2^{ème} programme grec était limitée au 30 juin 2015. Elle aurait pu être prolongée pendant qu'il était en vigueur, mais pas après sa fin. Le référendum grec du 5 juillet portait sur un texte relatif à la finalisation de ce 2^{ème} programme et posait donc une question qui juridiquement n'était plus sur la table parce que le 2^{ème} programme n'avait pas été prolongé.

11. Voir en particulier l'art. 4 du Traité sur l'Union européenne à propos du principe de coopération loyale entre l'UE et ses États membres.

12. Rappelons à cet égard que la Grèce n'est à ce stade tenue de ne rembourser que le FMI et la BCE, et que le remboursement des prêts consentis par le MoU et les États membres ne doit pas débiter avant 2020

elle a aussi ôté à la BCE le cadre juridique et politique clair lui permettant de modifier le niveau de l'assistance financière accordée au système bancaire grec. Dans ce contexte, le fait que les autorités athéniennes n'aient pas été en mesure d'honorer le remboursement dû au FMI a plongé la Grèce dans une situation financière d'autant plus critique que l'incertitude engendrée par l'issue du scrutin référendaire a conduit nombre d'épargnants à retirer leurs économies.

Il semble très osé de prétendre que cette dégradation de la situation financière de la Grèce, qui contrastait singulièrement avec la volonté d'affirmation de la souveraineté de son peuple, découle d'une volonté de représailles de ses créanciers liée au principe même de l'appel au référendum. Une chose est certaine : il aurait suffi que le référendum convoqué par Alexis Tsipras soit organisé en amont de l'échéance du 30 juin (par exemple fin mai), et non en-deçà, pour qu'il puisse se dérouler dans une situation beaucoup moins critique, qui a elle aussi contribué à affaiblir la position de négociation des autorités grecques.

Dans un tel contexte, seule une volonté grecque assumée de se passer d'un 3^{ème} plan d'aide, de sortir de la zone euro et la certitude que cet éventuel « Grexit » serait redouté par les partenaires de la Grèce aurait pu améliorer le rapport de force entre Athènes et ses créanciers. Il se trouve qu'aucune de ces conditions ne fut réunie : d'une part parce qu'une large majorité d'États membres semblait prêt à s'accommoder d'un « Grexit » ; d'autre part parce qu'une toute aussi large majorité du peuple grec rejetait le retour à la drachme – c'est sur cette volonté populaire là qu'Alexis Tsipras a choisi de s'appuyer au moment de se résoudre à conclure un accord avec ses créanciers.

4. Les suites du référendum grec : l'accord obtenu par Alexis Tsipras est-il vraiment identique à celui rejeté par son peuple ?

C'est aussi en analysant les termes de l'accord conclu entre l'UE et les autorités grecques, tel que définis par le sommet zone euro des 12-13 juillet puis précisés lors des négociations conclues en août, que l'on peut mesurer le degré de conciliation entre expression référendaire et construction européenne. Cette comparaison est naturellement délicate puisque les textes soumis au vote le 5 juillet portaient sur une prolongation du 2^{ème} programme et donc sur un horizon temporel de 9 mois tandis que le Memorandum of Understanding porte sur un 3^{ème} programme et un horizon temporel de 3 ans. Une analyse comparative cursive des trois textes rejetés par les Grecs le 5 juillet¹³ et des termes du compromis final (déclaration du sommet de la zone euro¹⁴ et 3^{ème} « memorandum of understanding »¹⁵) permet cependant de constater qu'il est inexact de prétendre que le contenu des deux accords est identique.

4.1. *Bis in idem* - et même pire ?

Un examen attentif du contenu de la liste des réformes à mettre en œuvre en Grèce, tel que soumise au peuple grec le 5 juillet 2015, puis acceptée par ses autorités au mois d'août suivant, permet de constater qu'elles portent naturellement sur les mêmes enjeux, regroupés en plusieurs catégories et objectifs : il s'agit dans les deux cas de « restaurer la soutenabilité budgétaire » du pays, de « sauvegarder la stabilité financière », de soutenir « la croissance, la compétitivité et l'investissement » et de promouvoir « un État et une administration publique modernes ».

Au-delà de ces similitudes formelles, une analyse du détail de la liste des réformes prévues par les deux accords permet d'abord de constater que nombre des dispositions prévues sont identiques, par exemple en

13. Voir la [Proposition des institutions au gouvernement grec](#)

14. Voir la [déclaration du Sommet européen du 12 juillet 2015](#)

15. Voir le [Memorandum of understanding pour trois ans](#)

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. Ces nombreuses similitudes peuvent permettre de souligner que les deux accords se ressemblent fortement¹⁶.

“ ON PEUT SE LIVRER AU « JEU DES 7 ERREURS » AFIN D'IDENTIFIER LES DIFFÉRENCES ENTRE L'ACCORD REJETÉ PAR RÉFÉRENDUM ET L'ACCORD FINAL ”

Au-delà de ces similitudes, il est possible de se livrer au « jeu des 7 erreurs » afin d'identifier les différences entre l'accord rejeté par référendum et l'accord final : 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 programmée du traitement fiscal préférentiel dont bénéficie l'industrie des armateurs, ce que ne faisait pas aussi explicitement l'accord rejeté par référendum ; etc. Toutes les évolutions inventoriées entre l'accord prévisionnel et l'accord final peuvent être considérées comme positives ou négatives : leur existence-même suffit à invalider le constat selon lequel ces deux accords seraient identiques.

Du point de vue du peuple grec, deux éléments nouveaux peuvent sans doute être considérés comme négatifs. 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^{ème} plan d'aide. Cette volonté de recevoir des gages de la part des autorités grecques semble également 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%).

Sur un registre plus positif du point de vue grec, un autre élément déterminant de l'accord conclu entre la Grèce et ses créanciers peut être signalé, qui concerne les objectifs fixés en matière d'excédent budgétaire primaire (c'est-à-dire avant paiement des intérêts de la dette) : c'est en effet en fonction du niveau de ces excédents primaires et du rythme auquel ils doivent être dégagés que des réformes structurelles plus ou moins dures ont vocation à être engagées en Grèce. 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% 2015, 0,5% au lieu de 2% en 2016 et 1,75% au lieu de 3% en 2017.

4.2. Des améliorations substantielles sur le plan financier

Outre le document inventoriant les réformes à mettre en œuvre, les deux autres textes soumis au scrutin référendaire du 5 juillet 2015 portaient sur l'aide financière accordée à la Grèce et sur l'évolution de sa dette.

Sur le premier enjeu, les différences sont notables : les Grecs ont rejeté un plan d'aide qui leur accordait 12 milliards d'euros¹⁷ 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.

Sur le second enjeu, particulièrement symbolique, les différences sont tout aussi notables : le document soumis au référendum grec du 5 juillet évoquait l'évolution de la dette de ce pays, y compris en rappelant l'ampleur des allègements et aménagements déjà consentis, sans envisager d'allègement supplémentaire ; la déclaration du sommet zone euro des 12 et 13 juillet évoque quant à elle de telles « mesures additionnelles », en précisant

16. Elles devraient aussi inviter à se demander plus largement si l'ensemble des dispositions déjà prévues étaient régressives. 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 » ?

17. En complément de ces 12 milliards, 3,5 milliards d'aide du FMI étaient également évoqués.

qu'elles pourraient consister en un allongement des « délais de grâce et de remboursement » : il ne s'agira 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)¹⁸.

“ UN ALLONGEMENT DES
« DÉLAIS DE GRÂCE ET DE
REMBOURSEMENT » DE LA
DETTE GRECQUE ”

Last but not least, 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. Il s'agit là d'un apport d'autant plus important pour soutenir la croissance et l'emploi dans ce pays, ce qui devrait permettre au passage de contribuer à réduire mécaniquement son ratio dette/PIB.

Sans doute les termes de l'accompagnement financier prévus par l'accord final étaient-ils déjà évoqués dans les négociations entre la Grèce et ses créanciers (allègement de la dette et plan d'investissement), au même titre d'ailleurs que l'ajustement de certaines réformes structurelles. Mais puisqu'ils ne figuraient pas dans les propositions que le gouvernement d'Alexis Tsipras a choisi de soumettre à référendum, il est logique de les inventorier au titre des différences substantielles avec les termes de l'accord rejeté le 5 juillet.

Au total, il appartient à chacun, et en premier lieu à l'ensemble des citoyens grecs, de juger si les différences identifiées ci-dessus sont suffisamment substantielles pour considérer que l'accord conclu par les autorités athéniennes est plus 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 récente consultation référendaire.

18. Sur ce point précis, la presse indiquait au lendemain de l'annonce du référendum que le gouvernement allemand avait été prêt à introduire exactement cette formule dans les dernières heures des négociations sur la prolongation du 2^{ème} programme.

CONCLUSION - LES ÉLECTIONS DU 20 SEPTEMBRE 2015 : UNE OCCASION DE SOLDER LES COMPTES DU RÉFÉRENDUM, EN GRÈCE COMME DANS L'UE ?

L'organisation d'une nouvelle consultation démocratique en Grèce le 20 septembre présente un avantage certain : ces élections législatives vont en effet permettre de constater de visu si une majorité du peuple grec va choisir de porter au pouvoir des partis hostiles à l'accord conclu avec l'UE, y compris parce qu'il constituerait un « déni de démocratie » au regard du verdict référendaire. Dans le cas contraire, il sera logique de considérer que la conclusion de cet accord n'entraîne pas en contradiction frontale avec la volonté du peuple grec, qui aura choisi d'accorder la majorité de ses suffrages à des partis favorables à la mise en œuvre de cet accord, y compris parce qu'ils considéreront que son contenu est meilleur que celui qu'ils ont rejeté par référendum.

Les promoteurs de la construction européenne n'en auront sans doute pas pour autant fini de solder les comptes des contentieux nés des suites présumées insatisfaisantes données à quelques autres « non », enregistrés lors des référendums irlandais, français et néerlandais. C'est sur la base d'une mise en perspective historique, géographique, politique et juridique qu'ils pourront souligner qu'il n'y a pas de contradiction entre les expressions référendaires et les décisions prises par les autorités européennes, tout en rappelant que 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.

Sur les mêmes thèmes...

UE ET GRÈCE : SORTIR DE «EUROPE-FMI» PLUTÔT QUE DE L'EURO
Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, 02 juillet 2015

TSIPRAS N'EST PAS MIDAS : UNE RUPTURE DANS LA CONTINUITÉ ?
Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, 26 janvier 2015

EUROSCEPTICISME OU EUROPHOBIE : PROTESTER OU SORTIR ?
Yves Bertoncini & Nicole Koenig, Policy Paper No 121, Notre Europe - Institut Jacques Delors, 27 novembre 2014

L'UE FACE AUX RÉFÉRENDUMS D'INDÉPENDANCE : UN SAUT DANS L'INCONNU ?
Yves Bertoncini, Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors, 27 novembre 2014

RÉFORMER LA «GOUVERNANCE» EUROPÉENNE
Yves Bertoncini et António Vitorino, Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors, 15 septembre 2014

L'UE EST-ELLE VRAIMENT DÉMOCRATIQUE ?
Yves Bertoncini, Vidéo, Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2013

ZONE EURO ET DÉMOCRATIE(S) : UN DÉBAT EN TROMPE L'OEIL
Yves Bertoncini & Nicole Koenig, Policy Paper No 94, Notre Europe - Institut Jacques Delors, 18 juillet 2013

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

