

# L'UE ET LES RÉFÉRENDUMS : TROIS DÉNIS DE DÉMOCRATIE(S)

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

Le « non » néerlandais du 6 avril 2016 a ravivé la légende selon laquelle « Bruxelles » serait incapable de tenir compte du verdict des référendums nationaux, qui seraient révélateurs d'une fracture démocratique entre l'UE et ses peuples. Cette légende traduit un triple déni de démocratie qu'il est d'autant plus utile de relever à l'approche d'autres référendums et dans un contexte de dénigrement pavlovien de « l'Europe ». Tel est l'objet de ce Mot d'Yves Bertoncini, dont une version courte a été publiée par le journal français *Le Monde* et par [EurActiv.com](http://EurActiv.com).

## 1. Le déni de démocratie européenne : les verdicts des référendums sur l'UE sont respectés

57 référendums portant sur des enjeux liés à l'UE ont été organisés depuis 1972, dont les verdicts ont été suivis d'effets : ne pas le reconnaître constitue un premier déni de la réalité démocratique européenne.

Près des ¾ de ces référendums (41) ont conduit à l'approbation du traité ou texte européen proposé : tous leurs résultats ont été pris en compte, à l'exception des 2 « oui » espagnol et luxembourgeois au Traité constitutionnel européen, qui n'est finalement pas entré en vigueur.

Les 6 « référendums d'appartenance » négatifs (adhésion à l'UE ou sortie éventuelle) ont aussi vu leurs résultats dûment pris en compte - il en sera naturellement de même en cas de vote négatif au référendum britannique du 23 juin, car l'Union n'est ni une prison, ni un empire : nul peuple n'est obligé de la rejoindre ou d'y rester contre son gré.

Les 4 « référendums d'approfondissement » négatifs (participation ou non à l'UEM notamment) ont eux aussi été pris en considération. Les Danois bénéficiaient par exemple d'une exemption en matière de coopération policière et judiciaire depuis un référendum négatif organisé en 1992 ; ils n'ont pas voulu mettre en cause cette exemption lors du référendum de décembre 2015, et nul ne s'est opposé à leur volonté.

C'est seulement lorsque des « référendums de gouvernance », portant sur des enjeux par nature plus indivisibles, s'avèrent négatifs (c'est arrivé 6 fois), qu'il est plus délicat de donner suite à leur verdict. Lorsque les Irlandais rejettent le Traité de Lisbonne, qui modifie les règles de fonctionnement et le champ des compétences de l'UE, comment leur donner satisfaction, sauf à renoncer à ce Traité mais aussi à tous les suivants, dès lors que l'accusation selon laquelle le Traité

suisant ressemble au précédent ne manquera pas d'être brandie ? Lorsque les Néerlandais rejettent l'accord d'association UE-Ukraine, comment les exempter de ces dispositions, notamment économiques et commerciales, et comment les satisfaire pleinement, sauf à renoncer là aussi à tout nouvel accord entre l'UE et l'Ukraine ?

En pareils cas, la solution politique doit être recherchée via un examen minutieux des raisons ayant poussé une majorité des votants à dire « non », lorsqu'elles ont un rapport direct avec le texte rejeté. Cette stratégie a été utilisée pour transformer le Traité constitutionnel européen en Traité de Lisbonne, en l'expurgeant de nombreux éléments qui avaient fait l'objet d'un rejet en France et aux Pays-Bas. Elle le sera une fois que seront identifiées les motivations du peuple néerlandais, qui a notamment manifesté son inquiétude à l'égard de l'aide financière accordée à un régime ukrainien présumé corrompu ou d'une possible libéralisation des visas accordés aux ukrainiens.

## 2. Le déni des autres démocraties nationales : un peuple contre tous les autres

Les quelques votes négatifs exprimés lors des « référendums de gouvernance » sont aussi très difficiles à satisfaire car ils émanent d'un peuple dont la position ne peut s'imposer de manière unilatérale aux 27 autres peuples de l'UE.

Il faut faire preuve d'une grande paresse intellectuelle et de mauvaise foi politique pour professer l'idée selon laquelle les verdicts référendaires négatifs sur les enjeux européens seraient les manifestations successives d'une fracture « Bruxelles contre les peuples » : ces référendums traduisent en réalité une fracture entre les peuples de l'UE, qui est d'ailleurs

inquiétante, mais qui n'est pas le signe d'un « déficit démocratique ».

Le « déni de démocraties », c'est celui que pratiquent les acteurs et observateurs qui pensent qu'un « non » référendaire devrait s'imposer à tous les autres peuples de l'UE, alors même que nombre d'entre eux ont une position divergente. [L'accord d'association UE-Ukraine](#) est-il rejeté par l'ensemble des peuples de l'UE, notamment en Europe centrale et orientale, et que dire aux 27 parlements nationaux qui l'ont déjà approuvé ? Il ne serait pas démocratique d'entériner la primauté d'un peuple sur les autres peuples de l'UE : on ne saurait dès lors se fonder sur un verdict référendaire pour tenter d'imposer ses vues aux autres, ni interpréter la difficulté de trouver un nouveau compromis proche de celui rejeté comme le symptôme d'un déni de démocratie européenne.

Que certains chefs de gouvernement soient tentés d'utiliser l'arme du référendum à l'appui d'un rapport de force, comme en Grèce en juillet 2015 et en Hongrie à l'automne 2016, ne change rien à l'affaire : ce rapport de force oppose bel et bien des chefs de gouvernement tout aussi légitimes pour porter la voix de leurs peuples.

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

### 3. Le déni des démocraties représentatives : le peuple plutôt que les élus du peuple

Le 3<sup>ème</sup> déni de démocratie qui s'exprime suite aux « référendums de gouvernance » européens négatifs

découle de l'idée selon laquelle un « non » populaire serait plus légitime qu'un ou des « oui » parlementaires.

Il n'est guère surprenant qu'une telle idée soit défendue par des forces politiques minoritaires, souvent extrémistes, qui ne parviennent pas à conquérir le pouvoir par les voies de la démocratie représentative, faute de disposer de la confiance d'une majorité des citoyens de leurs pays. C'est précisément pour cette raison qu'elles sont tentées de recourir à des référendums à l'issue desquels leur alliance circonstancielle, protestataire et parfois contre nature, est susceptible d'emporter la majorité des suffrages. Leur déni des vertus de la démocratie représentative s'apparente à un aveu d'échec, qu'elles essaient de transformer en victoire politique ponctuelle lorsqu'un référendum leur est favorable : ce n'est pas une raison pour ne pas dénoncer un tel déni.

Même si elles souffrent de discrédit, les autorités représentatives nationales ne sauraient concéder le monopole des peuples à des forces politiques qui critiquent les élus faute d'en avoir suffisamment, bien au-delà des seuls enjeux européens. Quant aux autorités représentatives européennes, elles doivent d'autant moins accepter la primauté de la démocratie référendaire nationale qu'elle est impraticable dans nombre de pays de l'UE, où il n'est pas possible de recourir au référendum sur des enjeux européens (par exemple en Allemagne et en Belgique).

La gouvernance de l'UE comporte une dimension représentative incontournable, au sein de laquelle les autorités nationales doivent pouvoir engager leur pays et leurs peuples, en les consultant si nécessaire en amont de leur participation aux décisions bruxelloises. Elle pourrait difficilement s'accommoder de la multiplication de référendums nationaux dont les résultats seraient en contradiction avec les positions défendues par les autorités du pays concerné comme avec celles des autres peuples de l'UE : l'UE en deviendrait ingouvernable, au détriment de ses citoyens, sans pour autant être plus démocratique.

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

